

## ДОКЛАД

О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В 2006 ГОДУ

СОДЕРЖАНИЕ

Введение

ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ЦЕЛИ И ПРЕДНАЗНАЧЕНИЕ

СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ

Общая оценка

Социально-экономические права

Право на медицинскую помощь

Защита прав и законных интересов ребенка

Права человека в местах принудительного содержания

Свобода слова и право на информацию

Международные отношения и права человека

Права и свободы человека в контексте проблем миграции

Защита прав граждан на свободу совести

Соблюдение права граждан на мирные собрания

Права военнослужащих и граждан, призываемых на военную службу

Актуальная проблематика: вопросы защиты прав российских граждан в Европейском суде по правам человека

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Восстановление нарушенных прав граждан

Совершенствование законодательства Российской Федерации о правах и свободах человека и гражданина

Взаимодействие с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации

Взаимодействие с неправительственными правозащитными организациями

Защита прав граждан России за рубежом

Правовое просвещение в области прав и свобод человека

О награждении медалью Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

ЗАДАЧИ НА 2007 ГОД

ЗАКОН СИЛЬНЕЕ ВЛАСТИ

В соответствии с пунктом 1 статьи 33 Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" представляю Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации и Генеральному прокурору Российской Федерации Доклад за 2006 год.

Представленный доклад охватывает календарный год деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

В докладе дается оценка положению дел с правами человека в России, состоянию и динамике наиболее важных правозащитных проблем 2006 года, приводится информация о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Доклад составлен на базе всестороннего мониторинга ситуации, осуществлявшегося путем обобщения:

итогов рассмотрения письменных обращений граждан;  
результатов встреч Уполномоченного и сотрудников его аппарата с населением;  
сведений, полученных в результате инспекций отделов внутренних дел, мест лишения свободы, воинских частей, психиатрических больниц, детских домов, образовательных и других учреждений;  
материалов научно-практических конференций и семинаров;  
информации, предоставленной государственными органами и неправительственными правозащитными организациями;  
публикаций средств массовой информации.

В приложении к докладу приводятся статистические и графические данные, в том числе результаты социологических опросов.

Уполномоченный выражает искреннюю благодарность всем гражданам и организациям, оказавшим ему содействие в подготовке настоящего доклада.

Уполномоченный по правам человека  
в Российской Федерации  
В. ЛУКИН

\* Содержание \*

#### ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ЦЕЛИ И ПРЕДНАЗНАЧЕНИЕ

Уполномоченный по правам человека – государственный правозащитный институт, действующий в соответствии с Конституцией Российской Федерации и принятым в 1997 году Федеральным конституционным законом.

Институт Уполномоченного по правам человека учрежден в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами и государственными служащими. Деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции иных государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод.

Основными направлениями деятельности Уполномоченного, предусмотренными Федеральным конституционным законом, являются:

рассмотрение жалоб граждан Российской Федерации и пребывающих на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства на нарушения их прав;

рассмотрение по собственной инициативе ситуаций, чреватых массовыми или грубыми нарушениями прав человека, случаев нарушения этих прав, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты прав лиц, не способных сделать это самостоятельно;

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

подготовка ежегодного, а также специальных докладов по отдельным актуальным вопросам соблюдения прав человека в Российской Федерации;

выступления на заседаниях Государственной Думы в случаях грубого или массового нарушения прав граждан, обращение с рекомендациями о создании парламентских комиссий и о проведении парламентских слушаний;

обращения в суды общей юрисдикции и в Конституционный Суд Российской Федерации для защиты прав и свобод граждан;

анализ правоприменительной практики в области прав человека и выработка предложений по ее совершенствованию;

информирование органов государственной власти и общественности о положении дел с соблюдением прав человека в Российской Федерации;

направление государственным органам, органам местного самоуправления, а также должностным лицам замечаний, рекомендаций и предложений общего характера по всем вопросам обеспечения прав человека и совершенствования административных процедур;

осуществление международного сотрудничества в области прав человека;

правовое просвещение и разъяснительная работа по всем вопросам прав человека, формам и методам их защиты.

Функции национального (государственного) правозащитного института уполномоченного по правам человека (омбудсмана) в разных государствах неодинаковы. Своего рода "классическая" модель института омбудсмана, изначально возникшая в скандинавских странах, в качестве главной функции предполагает

контроль за деятельностью государственной администрации и, соответственно, защиту граждан от административного произвола. В рамках такой модели институт омбудсмана призван облегчить доступ граждан к власти, в том числе сократить сроки и упростить процедуру рассмотрения жалоб. Достаточность подобной модели обусловлена наличием проработанной и устоявшейся нормативно-правовой базы, эффективной судебной системы, неподкупного и высоко ответственного государственного аппарата, зрелого гражданского общества.

Иная, более объемная по набору функций и характеру работы модель института омбудсмана сложилась в посттоталитарных государствах, находящихся на этапе перехода к демократии. В таких государствах административный произвол носит зачастую системный характер, судебная власть далеко не всегда встает на защиту прав граждан, а сами эти права порой явно недостаточно определены законом. Нередки ситуации, когда закон и справедливость существуют в отрыве друг от друга, а государственная власть оказывается сильнее закона. Народ же безмолвствует, в лучшем случае уповая на "добраго царя" вместо того, чтобы с достоинством и знанием дела отстаивать свои права.

В условиях нашей страны специфика обязанностей Уполномоченного по правам человека состоит в том, чтобы защищать права и свободы человека, руководствуясь Конституцией и законодательством Российской Федерации, а также, что важно, справедливостью и голосом совести. В силу этого Уполномоченному нередко приходится призывать государство к проявлению справедливости в вопросах соблюдения прав и свобод человека даже в тех случаях, когда формальные требования закона соблюдены. Одновременно Уполномоченный в пределах своей компетенции стремится к выполнению задачи совершенствования законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина. При этом следует подчеркнуть, что, к сожалению, Уполномоченный по-прежнему лишен права законодательной инициативы, в результате чего многие его рекомендации, касающиеся изменения существующих законов и принятия новых, не принимаются законодателем во внимание.

В соответствии с действующим российским законодательством Уполномоченный по правам человека не может подменять собой судебную систему. Эффективность государственного правозащитного института в России едва ли не целиком зависит от готовности государства и всего общества взаимодействовать с Уполномоченным, прислушиваться к его рекомендациям, принимая или аргументировано отклоняя их. Последнее особенно важно: убедительно отклоненное предложение Уполномоченного обогащает общество, от имени которого он выступает, новым знанием о правах и свободах человека, в то время как отказная "отписка" лишь подчеркивает всемогущество "слуг народа", их неподконтрольность обществу.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, безусловно, исходит из презумпции добросовестности, благонамеренности и рациональности государства в важнейшем деле обеспечения прав и свобод человека. Подвергая нелицеприятной критике органы государственной власти и местного самоуправления, заостряя внимание на негативных тенденциях государственной политики, Уполномоченный вносит свой вклад в становление России как демократического правового государства, высшей ценностью которого являются права и свободы человека.

\* Содержание \*

## СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ

### 1. Общая оценка

В последние годы Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации неизменно характеризовал ситуацию с правами и свободами человека в России как по многим параметрам неудовлетворительную. Представляется, что эта обобщенная оценка не должна обескураживать: строительство правового государства и формирование гражданского общества в любой стране, тем более в такой сложной, как Россия, – процесс многотрудный и длительный, со своими спадами и подъемами. При этом ясно: чем острее и честнее будут государство и общество анализировать

существующее положение вещей, тем уверенней будет их движение в направлении, заданном Конституцией Российской Федерации.

Своего рода "моментальный снимок" ситуации с правами и свободами человека позволяет выделить те сферы, в которых наблюдался осязаемый прогресс, а также и те, в которых его еще предстоит добиться. В частности, в отчетном году началась реализация ряда важнейших национальных проектов, позволяющих рассчитывать на то, что некоторые традиционные "болевые узлы" российского общества будут в обозримой перспективе "развязаны".

К позитивным итогам отчетного года следует отнести и тот факт, что политика государства в области обеспечения социально-экономических прав граждан приобрела более четкую, чем прежде, динамику.

Положительной оценки, как представляется, заслуживают изменения и дополнения, внесенные в ряд законодательных актов Российской Федерации. В частности, поправки к Трудовому кодексу Российской Федерации, принятые летом 2006 года, позволяют гораздо более эффективно разрешать спорные ситуации с учетом прав и законных интересов наемных работников.

В соответствии с принятыми тем же летом федеральными законами "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации" и "О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" с 15 января 2007 года введен уведомительный режим регистрационного учета иностранных граждан, что значительно упрощает процедуры, связанные с привлечением иностранной рабочей силы. В развитие норм, регулирующих миграционные процессы, был принят Указ Президента Российской Федерации "О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом".

Постепенно налаживается деятельность судов присяжных. Выносимые ими вердикты, похоже, уже не встречают привычно резкого неодобрения и непонимания в обществе.

Осязаемую пользу начинает приносить еще одна новация российской судебной системы – институт мировых судей, реально способствующий приближению правосудия к населению.

По сравнению 2005 годом несколько улучшилась общая обстановка в следственных изоляторах и других местах лишения свободы. Все еще сложной остается ситуация в изоляторах временного содержания. Результаты посещения в 2006 году сотрудниками аппарата Уполномоченного изоляторов временного содержания в Самарской, Оренбургской, Калининградской, Калужской, Кировской, Нижегородской, областях, в г. Москве также подтверждают факты нарушений. Следует особо отметить конструктивную позицию руководства МВД России, оперативно реагировавшего на недостатки, выявленные в ходе таких посещений.

Важным в отчетном году можно считать начало реализации идеи Общественного телевидения: в апреле был сформирован Попечительский совет Фонда общественного телеканала. Можно надеяться, что в недалеком будущем у российских телезрителей появится возможность получать более объективную информацию.

Следует отметить и совершенствование законодательства об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации. Так, в соответствии с Федеральным законом от 27.12.2005 г. № 196-ФЗ "О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации" и Федеральным конституционным законом от 16.12.2006 г. № 4-ФКЗ "О внесении изменений в статью 32 Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" Уполномоченный наделен правом обратиться в Государственную Думу с предложением о создании комиссии для проведения парламентского расследования, а также принимать участие в ее работе. 13 декабря 2006 года принят в первом чтении проект федерального закона "О внесении изменений в статью 17.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях", устанавливающий ответственность должностных лиц за неисполнение законных требований Уполномоченного. В законопроекте предлагается поднять нижнюю планку

ответственности за неисполнение должностными лицами обязанностей, установленных Федеральным конституционным законом "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации", с десяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда.

Таков вкратце перечень наиболее заметных достижений. Нерешенных проблем, к сожалению, больше. Главная из них – сохранение огромного социально-экономического и психологического разрыва между "бедными" и "богатыми". Согласно статистике, уровень жизни россиян постепенно возрастает. Правда, однако, и в том, что он по-прежнему остается оскорбительно низким в сравнении со всеми развитыми и большинством развивающихся стран. Судя по поступающим к Уполномоченному письмам граждан, многие из них не могут понять, почему небывалый объем "нефтегазового богатства" страны столь мало сказывается на их благосостоянии, не видят перспектив качественного улучшения своего нынешнего положения, и, что особенно тревожно, не верят в то, что деятельность государственного аппарата направлена на обеспечение их социально-экономических и политических прав. В результате отмеченный разрыв между "бедными" и "богатыми" легко трансформируется в кризис доверия между народом и властью.

Как и всегда, наибольшее число жалоб в аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации поступает на нарушения социальных и экономических прав. Людей волнуют не только низкие зарплаты и пенсии, невозможность получения в реальные сроки достойного жилья, отсутствие адекватного медицинского обслуживания. Внимание населения привлекает все более углубляющаяся проблема коррупции в органах государственной власти, в том числе в правоохранительных.

В отличие от прежних лет в отчетном году, по счастью, обошлось без крупных террористических актов. В целом, однако, обстановка как на Северном Кавказе, так и в других регионах Российской Федерации продолжает оставаться крайне нестабильной. Особое беспокойство вызывают участвовавшие случаи насилия по национальному признаку (в городах Москве и Санкт-Петербурге, Кондопоге Республики Карелии и Сальске Ростовской области), а также общий рост радикальных националистических и ксенофобских настроений в обществе. Очевидно, что органам государственной власти необходимо принимать действенные и долговременные меры, направленные на реальное предотвращение угрозы межэтнических конфликтов и насилия. В целом эта проблема должна постоянно находиться в поле зрения исполнительной и законодательной власти всех уровней.

В целом же проблемы соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина должны стать предметом широкого, заинтересованного и неприглаженного диалога между государством и обществом.

\* Содержание \*

## 2. Социально-экономические права

В исторически не столь далекие советские времена социально-экономические права человека были объектом острой идеологической полемики между социализмом и капитализмом. Страны социализма рассматривали эти права как основополагающие и первичные, а западные демократии, напротив, настаивали на их в лучшем случае вторичности. Идеологическая полемика ушла в прошлое, но вопрос о месте социально-экономических прав в общей иерархии прав и свобод человека сохраняет свою актуальность. По крайней мере для стран, которые, подобно России, еще далеко не завершили процесс коренных экономических и политических преобразований.

В идеале, реально обладая всем комплексом политических и гражданских прав, люди способны эффективно отстаивать свои права на труд, жилище, медицинскую помощь, социальное обеспечение по старости и так далее. На практике, однако, такая идеальная модель работает медленно и вряд ли соответствует правозащитным императивам сегодняшней России. Тяжелое, а по ряду параметров и катастрофическое социально-экономическое положение десятков миллионов людей не позволяет им не только реализовать, но порой и осознать свои политические и гражданские права.

Не случайно поэтому свыше одной трети поступающих к Уполномоченному обращений граждан посвящены именно нарушению их социально-экономических прав.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации государство обязуется заботиться о создании благоприятных условий для жизни и гармоничного развития человека. В отчетном году это конституционное обязательство воплотилось в четыре национальных проекта ("Здоровье", "Образование", "Доступное и комфортное жилье - гражданам России", "Развитие агропромышленного комплекса"), значение которых трудно переоценить. Хочется надеяться, что успешная реализация национальных проектов со временем позволит более полно, чем сейчас, обеспечить социально-экономические права граждан. Вместе с тем нельзя не сказать и о том, что сам факт принятия национальных проектов свидетельствует о крайне низкой эффективности работы соответствующих профильных министерств и ведомств.

Пресловутый "квартирный вопрос" испортил уже не одно поколение граждан нашей страны. С учетом этого обстоятельства по-прежнему не обеспеченное по существу ничем, кроме благих пожеланий, право человека на жилище следует признать одной из важнейших проблем в современной России. Вступивший в силу в 2005 году Жилищный кодекс Российской Федерации привнес изменения в привычную интерпретацию этого права. Теперь оно предполагает, прежде всего, обязанность государства в лице органов государственной власти и местного самоуправления создавать своим гражданам условия и возможности для осуществления их права на жилище главным образом путем поощрения жилищного строительства, ипотечного кредитования, субсидирования и так далее. Безвозмездное предоставление государством жилья по договору социального найма определено как альтернативный способ реализации права на жилище, применяемый на основе критериев как потребности в жилище, так и материального положения лица, на него претендующего. Иными словами, на безвозмездное предоставление жилья отныне могут рассчитывать только малоимущие граждане.

Кроме того, право на жилище предусматривает государственные гарантии гражданам на беспрепятственное и постоянное пользование жильем, а также на безопасную и здоровую среду обитания.

Общеизвестно, что ни по одному из перечисленных параметров право на жилище не реализуется в Российской Федерации в полном объеме. Достаточно сказать, что более 4 млн российских семей (или около 10% от общего количества семей) признаны государством нуждающимися и состоят в очереди на улучшение жилищных условий. Из имеющихся в наличии 1766 млн кв. метров жилого фонда примерно половина изношена на 50% и более.

Насколько эффективным окажется в таких условиях национальный проект "Доступное и комфортное жилье - гражданам России", говорить преждевременно. Ясно, однако, что, например, расширение ипотечного кредитования, даже без учета по-прежнему высоких процентных ставок по выдаваемым кредитам, вряд ли сможет решить жилищные проблемы нуждающихся категорий граждан. В конечном счете ключом к реализации указанного национального проекта является существенное понижение стоимости жилья, в которой, по оценкам экспертов, чрезвычайно высока так называемая "коррупционная составляющая". Иными словами, успех национального проекта "Доступное и комфортное жилье - гражданам России" напрямую зависит от демонополизации строительного сектора, прозрачности процедур оформления разрешительной документации, а также от последовательных и жестких мер по искоренению коррупции.

Анализ поступающих к Уполномоченному обращений по вопросам оплаты коммунальных услуг неизбежно приводит к выводу о том, что тарифы на эти услуги продолжают оставаться катализатором общественного недовольства. Вместе с тем нельзя не сказать и о том, что принятые в последние два года нормативные акты (Федеральный закон "Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса" в редакции от 26.12.2005 г., № 184-ФЗ; Постановление Правительства Российской Федерации от 29.08.2005 г., № 541 и другие), а также активная работа контролирующих органов позволили сократить число случаев необоснованного повышения тарифов. В ряду нормативных актов следует выделить Постановление Правительства Российской Федерации от 23.05.2006 г., № 307 "О порядке

предоставления коммунальных услуг гражданам", предусматривающее порядок изменения (снижения) платы за коммунальные услуги в случае их ненадлежащего качества. Указанное постановление призвано эффективно защитить интересы потребителей коммунальных услуг.

В целом хотелось бы подчеркнуть главное: все организации коммунального комплекса должны представлять полное обоснование планируемого повышения тарифов на свои услуги не только в контролирующие органы, но и самим потребителям этих услуг.

Немалыми проблемами чревато намерение государства передать в частные руки управление и обслуживание многоквартирных домов, перекладывающего таким образом всю ответственность за возможные негативные последствия этого шага на собственников квартир (домовладельцев). Согласно внесенному в конце отчетного года изменению в Федеральный закон от 29.12.2004 г. № 189-ФЗ "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации" срок реализации домовладельцами своего права на выбор одного из предусмотренных законом способов управления многоквартирным домом (непосредственное управление, через создание товарищества или кооператива, через управляющую компанию) продлен до 1 января 2008 года. Уполномоченный поддерживает это решение. Дело теперь лишь за тем, чтобы в оставшееся время государственные органы провели в должном объеме мероприятия по разъяснению гражданам нововведений жилищного законодательства, а также по обучению представителей собственников квартир (домовладельцев), готовых взять на себя управление многоквартирными домами. Не следует забывать, что большинство собственников квартир по-прежнему даже не знают ни о предоставленной им законом возможности выбора способа управления, ни тем более о преимуществах одного способа перед другим. По-прежнему отсутствует необходимый для успеха реформы конкурентный рынок услуг, предлагаемых управляющими организациями.

Проблемы, связанные с переходом к самоуправлению в жилищной сфере, не ограничиваются недостаточностью подготовительной работы. Имеются недостатки и в самом Жилищном кодексе.

В частности, незаконными и несправедливыми представляются Уполномоченному положения Жилищного кодекса, возлагающие бремя капитального ремонта общего имущества на собственников квартир (домовладельцев). В соответствии со статьей 16 Закона Российской Федерации от 04.07.1991 г. № 1541-1 "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации", на основании которого приватизировались квартиры в России, обязанность производить капитальный ремонт жилого фонда после приватизации сохраняется за бывшим наймодателем - то есть за государством (муниципальным образованием). К сожалению, органы государственной власти не нашли ничего лучше, как "уступить" собственникам квартир (домовладельцам) поистине непомерные расходы на капитальный ремонт изношенного жилого фонда.

Состояние приватизированного жилого фонда близко к критическому - около 62 % жилых помещений были введены в эксплуатацию более 30 лет назад, а 35,7 млн кв. метров жилья могут быть отнесены к категории аварийного. Более одной третьей части населения России живет за чертой бедности. С учетом этих обстоятельств невыполнение государством своих обязательств по капитальному ремонту жилого фонда может привести к росту социальной напряженности.

Больше того, собственники жилых помещений, начиная с 1996 года, оплачивали проведение капитального ремонта в своих домах. Согласно законодательству, действовавшему в тот период, структура платежей населения за жилье всех форм собственности состояла из стоимости коммунальных услуг, содержания, текущего и капитального ремонта мест общего пользования (постановления Правительства Российской Федерации от 18.06.1996 г. № 707 и от 02.08.1999 г. № 887).

Следовало бы подумать о таком варианте, как передача многоквартирных домов в управление гражданам только после проведения государством капитального ремонта каждого передаваемого дома, либо выплата соответствующей компенсации.

Продолжает оставаться острым вопрос о применении судами статьи 90 ЖК РФ, устанавливающей возможность выселения нанимателя с предоставлением другого жилья

по норме общежития, если он не вносит плату за жилое помещение и коммунальные услуги в течение шести месяцев.

Не пытаясь оценить абстрактную справедливость данной нормы, Уполномоченный считает, что выселение нанимателя жилья за неуплату должна рассматриваться как крайняя мера, применимая только в исключительных случаях – например, когда доказано, что он в принципе заплатить может.

В целом, очевидно, что полная реализация гражданами своих социально-экономических прав предполагает существенное повышение уровня их доходов.

Прямое отношение к повышению уровня доходов граждан имеет и надлежащая реализация их конституционного права на труд, включающего в себя как право на справедливое вознаграждение, так и право на защиту от безработицы.

В отчетном году продолжали поступать обращения с жалобами на длительные задержки выплат заработной платы и незаконные увольнения с работы.

Так, гражданка Ж. жаловалась на незаконные действия директора школы, в которой она работала, выразившиеся в ее увольнении в связи с сокращением штата и невыплате пособия по временной нетрудоспособности. Впоследствии доводы заявителя были признаны обоснованными, и она была восстановлена в правах, а директор школы привлечен к административной ответственности.

К Уполномоченному поступила жалоба работников детского сада в Амурской области на действия администрации, выплачивающей заработную плату нерегулярно (раз в три месяца) и не в полном объеме (без компенсационных выплат, в том числе по временной нетрудоспособности). По результатам проведенной проверки изложенные заявителями факты подтвердились. Руководителю учреждения областной государственной инспекцией труда было вынесено предписание устранить нарушения.

По-прежнему остро стоит в нашей стране проблема безработицы. К Уполномоченному продолжают поступать обращения граждан с просьбой помочь в трудоустройстве.

Работники одного из домов отдыха, принадлежащих ОАО "Российские железные дороги", были уволены в связи с ликвидацией предприятия. Взамен работодатель предложил им работу в другом населенном пункте – за 180 километров от их места жительства. Иначе, как издевательством, такое предложение назвать нельзя. Самое удивительное в том, что после вмешательства Уполномоченного все уволенные работники были трудоустроены по месту жительства. Непонятно лишь, почему это не было сделано сразу.

По данным Федеральной службы государственной статистики, в отчетном году численность официально зарегистрированных безработных в нашей стране уменьшилась по сравнению с 2005 годом и составила 2,5% экономически активного населения (июль 2006 года). В то же время, по оценкам Международной организации труда, реальная численность безработных в России составляет не менее 7,1% экономически активного населения страны. Причина таких расхождений, как представляется, кроется в наличии латентной безработицы, что далеко не безобидно с точки зрения защиты социально-экономических прав граждан. Ведь нигде не учтенные фактически безработные люди выведены за рамки системы социальной помощи.

На фоне острой нехватки рабочих рук государство практически не принимает меры для профессиональной ориентации и переподготовки безработных граждан. Услуги по оказанию помощи людям в решении проблем, связанных с выбором нового рода занятий с учетом их индивидуальных особенностей и требований рынка, осуществляются во всех развитых государствах. Более того, в некоторых из них обязанность по предоставлению таких услуг закреплена законодательно.



В отчетном году законотворческая деятельность в области регулирования трудовых правоотношений оказалась весьма плодотворной. Как уже говорилось выше, Федеральным законом от 30.06.2006 г. № 90-ФЗ были приняты поправки к Трудовому кодексу. Основной целью их являлось устранение имеющихся противоречий и неточностей, допуская неоднозначное толкование отдельных норм. Иначе говоря, в своей основе большинство изменений носило редакционный характер. Были, однако, внесены в Трудовой кодекс и существенные позитивные изменения. Так, сократилось число оснований для увольнения работника по инициативе работодателя. Отныне работник не может быть уволен в связи с несоответствием занимаемой должности по состоянию здоровья. Уточнен порядок увольнения работника по сокращению штата и в связи с несоответствием должности ввиду недостаточной квалификации: закон возлагает на работодателя обязанность предложить работнику все имеющиеся вакантные должности, как соответствующие его нынешней должности и квалификации, так и нижестоящие (ранее в подобной ситуации было достаточно предложить всего две должности). Ряд других изменений касается вопросов регулирования времени отдыха работников, оплаты их труда, коллективных договоров и соглашений и так далее.

Вместе с тем по-прежнему нерешенными остаются вопросы охраны труда и улучшения условий для производственной деятельности. Результат – сохраняющийся высокий уровень травматизма, трудовых увечий и профессиональных заболеваний работников. По сложившейся порочной традиции работодатели редко рассматривают вопросы охраны как приоритетные. Подобное невнимание к здоровью и безопасности работников является в том числе и следствием слабого государственного контроля.

Неудовлетворительно решаются вопросы возмещения вреда, причиненного жизни и здоровью работника. В своих обращениях к Уполномоченному граждане нередко жалуются на действия (бездействие) региональных отделений Фонда социального страхования Российской Федерации (ФСС РФ), неправомерно занижающих размеры ежемесячных страховых выплат в связи с травмами, полученными на производстве, или профессиональными заболеваниями, либо отказывающих в назначении таких выплат.

По жалобе гражданки Ч. на неправомерное уменьшение Государственным учреждением – Новосибирским региональным отделением Фонда социального страхования Российской Федерации (далее – ГУ-НРО ФСС РФ) – размера ежемесячной страховой выплаты и отказ в назначении потерпевшей единовременной страховой выплаты в связи со стойкой утратой профессиональной трудоспособности Уполномоченным была проведена проверка.

По ее результатам управляющему ГУ-НРО ФСС РФ А.Гурьянову было направлено заключение Уполномоченного, содержащее рекомендацию принять меры для восстановления нарушенных прав заявителя. Рекомендация выполнена не была. В связи с этим Уполномоченный обратился в районный суд Новосибирской области с исковыми требованиями в защиту прав и законных интересов гражданки Ч.

Решением суда эти требования были удовлетворены в полном объеме.

По итогам рассмотрения подобных обращений установлено, что причиной нарушений чаще всего являются:

недостаточная квалификация сотрудников ФСС РФ, выражающаяся в неправильном толковании и применении Федерального закона от 24.07.1998 г. № 125-ФЗ "Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний" (далее – Закон от 24.07.1998 г. № 125-ФЗ); пробелы в правовом регулировании компенсационных выплат, лишаящие немало граждан права на полное возмещение вреда (Правительством России до сих пор не разработан порядок исполнения государством гражданско-правовых обязательств по возмещению вреда в случае банкротства предприятия); отсутствие единообразия судебной практики по данным категориям дел (последнее обобщение основных нормативных актов было сделано Верховным Судом Российской Федерации).

Федерации в 1994 году, то есть до вступления в силу Гражданского кодекса Российской Федерации и Закона от 24.07.1998 г. № 125-ФЗ). Также продолжает оставаться неудовлетворительным и социальное обеспечение пенсионеров, ветеранов, инвалидов и других социально уязвимых групп. Анализ поступающих обращений граждан и результаты проведенных проверок позволяют выделить две группы типичных проблем в указанной сфере.

Первая связана с тем, что, несмотря на благополучные показатели роста экономики и расходных статей бюджета, государство не выделяет в полной мере средств, достаточных для улучшения положения социально уязвимых граждан. Отсюда нехватка лекарств, спецоборудования, мест в санаторно-курортных учреждениях и так далее.

В 2005 году количество инвалидов Великой Отечественной войны, состоявших в очереди на получение автомобилей, насчитывало более 94 тыс. человек, а выделенные в том же году из федерального бюджета средства позволили приобрести всего 3931 автомобиль марки "Ока", что позволило удовлетворить право инвалидов на обеспечение спецавтотранспортом менее чем на 4%. Ситуация не улучшилась и в 2006 году (на учете для обеспечения спецавтотранспортом состояло 83503 инвалида ВОВ). Кроме этого, в отчетном году выросла очередь на получение автомобилей и среди иных категорий инвалидов, состоящих на учете в органах социальной защиты.

В связи со сложившимся положением Уполномоченный обратился в Государственную Думу с предложением об увеличении бюджетных расходов, направляемых в 2007 году на обеспечение спецавтотранспортом инвалидов Великой Отечественной войны и иных категорий инвалидов, поставленных на учет до 1 января 2005 года.

Вторая группа проблем обусловлена ненадлежащим исполнением своих обязанностей как раз теми государственными органами, которые призваны обеспечить реализацию прав граждан на социальную защиту. Примером тому могут служить многочисленные жалобы на действия сотрудников медико-социальной экспертизы (МСЭ) по установлению степени ограничения способности к труду, от которой прямо зависит размер назначенной пенсии.

В целом, оценивая отчетный год с точки зрения реализации гражданами своих социально-экономических прав, следует признать, что политика государства в этой сфере приобрела некоторую положительную динамику. Ясно, однако, что для превращения Российской Федерации в действительно социальное государство, не только обязанное, но и способное создать условия для достойной жизни и свободного развития человека, сделать предстоит еще очень много.

\* Содержание \*

### 3. Право на медицинскую помощь

В соответствии со статьей 41 Конституции Российской Федерации "каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно". Следует со всей ответственностью заявить, что это важнейшее в социальном государстве конституционное положение исполняется в Российской Федерации сугубо формально. Фактически государство не обеспечивает своим гражданам минимально достаточный объем бесплатной медицинской помощи. Об этом свидетельствуют как поступающие к Уполномоченному обращения граждан, так и данные Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ). Согласно последним, по уровню здравоохранения Россия в настоящее время находится на 127 месте в мире.

В государственной или муниципальной клинике пациент может в лучшем случае рассчитывать на бесплатный медицинский осмотр. Также бесплатно ему сделают и элементарную инъекцию, препарат для которой он должен будет, однако, купить сам. Сплошь и рядом на платной основе проводятся и плановые операции. Как известно, ВОЗ рекомендует своим членам, в том числе, естественно, и России, выделять не менее 5 % ВВП на финансирование здравоохранения. Реально же Россия выделяет на

эти цели около 3 % ВВП, в то время как, например, США – около 13 %. К тому же даже крайне скупо выделяемые на оказание бесплатной медицинской помощи средства используются в нашей стране неэффективно.

В целом, конечно, проблема не только и даже не столько в вопиющей недостаточности государственного финансирования, сколько в отсутствии у государства продуманной и последовательной политики в области здравоохранения. Политика же эта, как представляется, должна охватывать все без исключения медицинские учреждения страны, государственные, муниципальные и негосударственные.

Пока же на практике нередки случаи, когда даже при наличии соответствующего врача и оборудования гражданам не удается реализовать – в полной мере или частично – свое право на получение бесплатной медицинской помощи.

Со слов заявительницы Ф., находясь на отдыхе в санатории, на территории которого проводились строительные работы, она получила травму (перелом кости стопы и сильный ушиб левой руки), в связи с чем была госпитализирована в местную больницу. Оказав Ф. экстренную помощь, медицинское учреждение отказало ей в дальнейшем бесплатном лечении со ссылкой на то, что оно должно проводиться по постоянному месту жительства.

В действующем законодательстве отсутствует четко прописанный правовой механизм получения человеком бесплатной медицинской помощи вне его постоянного места жительства. Нередки случаи, когда граждане не могут получить бесплатную медицинскую помощь по месту своего временного пребывания. Более того, по непонятным причинам отдельные лечебно-профилактические учреждения, главным образом в сельских местностях, не работают по системе обязательного медицинского страхования. Такое положение дел напрямую противоречит статье 6 Закона Российской Федерации от 28.06.1991 г. № 1499-1 "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации", нарушает права граждан – потребителей медицинских услуг. Выход видится в детальной нормативной регламентации порядка получения застрахованным медицинской помощи вне постоянного места жительства.

Качество оказываемых медицинских услуг является наиболее важным показателем реализации права на охрану здоровья и медицинскую помощь.

По оценкам специалистов, на качестве предоставляемой помощи весьма негативно сказывается отечественная система стандартизации медицинской помощи, ориентированная главным образом на соблюдение директивных сроков лечения, а не на его качество. Медицинские учреждения вынуждены следовать установленным стандартам, зачастую в ущерб здоровью пациента. Ведь отступление от таких стандартов, как правило, связано с увеличением стоимости диагностики или лечения, что сулит лечащему врачу лишь длительные и бессмысленные объяснения с многочисленными контролирующими органами, в том числе страховыми. В этой ситуации врачу проще следовать стандартам, чем отходить от них.

Отсутствие в медицинских стандартах достаточной степени свободы для дифференцированного подхода к диагностике и лечению, позволяющего врачам относиться индивидуально к каждому пациенту, является сдерживающим фактором в решении вопроса повышения качества оказываемой медицинской помощи.

По-прежнему острой остается проблема недостаточного лекарственного обеспечения граждан.

Не в полном объеме осуществляется обеспечение лекарственными средствами льготных категорий граждан, предусмотренное Программой дополнительного лекарственного обеспечения. В отчетном году на данные цели было израсходовано 68 млрд рублей, что на 24 млрд больше, чем в предшествующем. Однако и это не привело к существенному изменению ситуации.

Не лучшим образом обстоит дело с нормативной регламентацией системы закупок лекарственных препаратов для стационарных учреждений (по наименованию и качеству), а также со сроками закупок и поставок лекарств – порой они тянутся до полугода. В результате многие больницы вынуждены применять морально устаревшие и неэффективные препараты.

Не внушает оптимизма и обилие фальсифицированных препаратов на лекарственном рынке России. По оценкам специалистов, с каждым годом количество фальсифицированных препаратов увеличивается, что представляет серьезную опасность для здоровья граждан. Причиной этого является отсутствие должного контроля за качеством закупаемых аптеками у производителя и продаваемых гражданам лекарственных средств.

В отчетном году в России была начата реализация приоритетного национального проекта "Здоровье". Проект включает в себя два основных направления: "Развитие первичной медико-санитарной помощи" и "Обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью". Насколько эффективным окажется в итоге национальный проект, говорить преждевременно. Нельзя, однако, не обратить внимания на то, что некоторые из заявленных в нем реформ претворяются пока в жизнь с серьезными упущениями.

В частности, к крайне неоднозначным последствиям привело давно назревшее, но неумело осуществленное повышение уровня оплаты труда участковых врачей – терапевтов и педиатров – и их медицинских сестер. При этом оплата труда остальных категорий медицинских работников – врачей скорой медицинской помощи, школьно-дошкольных учреждений, ведомственных поликлиник, а также врачей узкой специализации, которых и так не хватало, осталась на прежнем уровне. Вполне понятно, что многие из них стали в инициативном порядке перепрофилироваться в участковых врачей. В результате нехватка, в частности, врачей узкой специализации стала еще острее.

Вызывает беспокойство также и то, что повышение оплаты труда не затронуло работников первичного медико-санитарного звена негосударственных учреждений, оказывающих помощь населению наравне с участковыми врачами.

К Уполномоченному обратились работники негосударственного учреждения здравоохранения "Узловая поликлиника на станции Орехово-Зуево ОАО РЖД" с жалобой на нарушение их трудовых прав, выразившееся в невыплате им городской администрацией надбавок за обслуживание местного населения.

Только после вмешательства Уполномоченного городская администрация "в виде исключения" заключила договор с поликлиникой на дополнительную оплату медицинских услуг по обслуживанию местного населения.

Не вполне определены пока роль и место в первичном медико-санитарном звене врачей общей практики (семейных врачей). Идея внедрения такой формы оказания медицинских услуг населению выглядит заманчиво. Проблема лишь в том, что ее поспешная и недостаточно продуманная реализация в городах может сопровождаться закрытием детских поликлиник и женских консультаций. В итоге организация первичной медико-санитарной помощи населению формально станет более четкой и компактной, но качество предоставляемых медицинских услуг может ухудшиться. В целом представляется, что унаследованная Россией от СССР педиатрическая служба является одним из крупнейших достижений современной медицины, и добровольный отказ от нее был бы неоправдан.

Напротив, в отдаленных, прежде всего, сельских местностях, где нехватка медицинских кадров ощущается особенно остро, институт врачей общей практики стоило бы внедрять со всей возможной оперативностью.

К сожалению, следует признать, что перечисленные проблемы зачастую являются следствием неудовлетворительной работы государственных органов, отвечающих за состояние здравоохранения.

Этих и многих других трудностей, вскрывшихся при реализации приоритетного национального проекта "Здоровье", очевидно, можно было бы избежать, в частности, подключив к его детальной проработке медицинскую общественность.

\* Содержание \*

#### 4. Защита прав и законных интересов ребенка

Конвенция о правах ребенка, принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1989 году, определяет носителя этих прав как человека, не достигшего 18-летнего возраста. Обеспечение прав ребенка – многофункциональная и сложная проблема, скорее даже комплекс взаимосвязанных проблем, от решения которых в значительной мере зависят перспективы физического выживания и нравственного развития любого общества.

Конвенция ООН о правах ребенка была ратифицирована СССР 15 сентября 1990 года. Ее выполнение стало обязанностью России как правопреемника и продолжателя СССР. К сожалению, спустя шестнадцать лет с момента вступления в силу Конвенции у России по-прежнему нет целостной и эффективно работающей системы обеспечения прав ребенка ни по одному из ключевых параметров. Нарушения же прав ребенка носят системный характер. В своем подавляющем большинстве они обусловлены не столько злой волей или безответственностью конкретных должностных лиц, сколько слабой организацией работы, скудным финансированием и явно недостаточным вниманием государственных органов к правам ребенка.

Этот вывод был в основном подтвержден в Заключительных замечаниях, принятых Комитетом по правам ребенка (ООН) осенью 2005 года по итогам рассмотрения Третьего периодического доклада Российской Федерации о выполнении Конвенции ООН о правах ребенка. С особой тревогой было отмечено, что принятая Россией национальная стратегия "Основные направления государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации" еще только предусматривает разработку принципов выполнения Конвенции и планов действий по отдельным направлениям. По итогам рассмотрения российского доклада Правительству Российской Федерации было бы впору принять общий план действий для учета замечаний Комитета по правам ребенка (ООН). Этого, однако, пока не сделано.

В сложившихся обстоятельствах стоило бы, возможно, подумать о создании межведомственного Координационного совета по выполнению Конвенции ООН о правах ребенка, и наделить новый орган необходимыми полномочиями.

Полное и гармоничное развитие личности, на которое по определению имеет право каждый ребенок, по большому счету возможно только в семье. Тем тревожнее беспрецедентный для развитого государства факт быстрого роста количества детей, лишившихся родительского попечения. Согласно имеющимся оценкам, ежегодно армия беспризорников пополняется 130 тысячами "рекрутов". Далеко не все они сироты: многие имеют родителей, не способных и, что еще хуже, не особенно стремящихся ни прокормить, ни воспитать собственных детей.

Бюрократический способ решения описанной выше проблемы сводится к повторению дежурных заклинаний о необходимости поднять на принципиально новый уровень работу органов опеки и попечительства, помочь малоимущим или просто опустившимся родителям, резко увеличить финансирование детских домов и школ-интернатов, бороться за каждого ребенка и так далее. Все это, конечно, нужно делать. Думается, однако, что даже при идеальном исполнении подобные меры способны привести лишь к паллиативному решению проблемы. Подлинное же ее решение видится в постановке и неуклонном выполнении приоритетной национальной задачи обеспечения каждого ребенка теплом и заботой его собственной семьи. И при этом не столь существенно, гражданами какой страны окажутся новые родители ребенка. Очень хотелось бы, чтобы они нашлись среди достойных и ответственных граждан России. Приоритет внутрироссийского усыновления бесспорен. Но право каждого российского ребенка на собственную семью, российскую или зарубежную, в любом смысле выше небесспорного права государства на содержание своих

несовершеннолетних граждан в сиротских приютах и тем более права отдельных российских "политиков" на безответственную демагогию по вопросам усыновления.

К сожалению, усыновление (удочерение) как приоритетная форма семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей, развито в России пока что слабо. Зачастую российские и иностранные усыновители не в состоянии пройти все бюрократические и судебные препоны, до сих пор существующие на пути усыновления ребенка. Судя по некоторым признакам, действующая система усыновления немало заражена коррупцией, порождаемой этими препонами. Среди причин, тормозящих устройство ребенка в семью, следует назвать и недостаточную информированность потенциальных усыновителей о детях, оставшихся без попечения родителей. Уместно также вспомнить и о несуразности в действующем российском законодательстве, согласно которому приемные родители, патронатные семьи получают от государства денежные средства на содержание и воспитание детей, значительно превышающие размеры детских пособий, выплачиваемых усыновителям.

В отчетном году Уполномоченный посетил Францию для ознакомления с условиями жизни российских детей, ранее усыновленных французскими гражданами. Беседы с детьми и их усыновителями, встречи с членами правительства и другими французскими должностными лицами, занимающимися детской проблематикой, лишней раз свидетельствуют о том, что все более жесткое неприятие международного усыновления российских детей, доминирующее в государственной политике и массовом сознании в нашей стране, не только неконструктивно, но и безнравственно. В порядке иллюстрации достаточно упомянуть о том, что в настоящее время на рассмотрении у Уполномоченного находятся 72 жалобы на действия должностных лиц Иркутской области, явно вопреки интересам детей препятствующих их усыновлению гражданами Франции.

В целом, говоря о проблемах усыновления и других форм семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей, хотелось бы также подчеркнуть, что и в нынешних условиях при должной инициативе органов опеки и попечительства, при поддержке этой инициативы руководителями регионов можно сделать немало.

Примером тому опыт Калужской и Самарской областей, где областные власти нашли финансовые возможности для выделения усыновителям, опекунам и приемным родителям достаточных для достойного содержания и воспитания детей средств. В результате эффективной реализации государственной и региональной политики развития семейных форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в указанных субъектах Российской Федерации прекратили свое существование большинство детских интернатных учреждений: их воспитанники обрели новые семьи. Причем, что очень важно и радостно – на родине.

Системное нарушение прав ребенка обусловлено и обострившимся в последние годы кризисом института семьи. Очень заметно снизился ее воспитательный уровень, ослабли нравственные устои, растет число детей, пострадавших от жестокости родителей. Существующая в государстве система защиты прав ребенка в семье работает, как правило, по наступившим последствиям (сиротство, безнадзорность, преступность, наркомания).

Во многих регионах страны до настоящего времени не отлажено взаимодействие между различными органами, занимающимися проблемами детства, – органами опеки и попечительства, комиссиями по делам несовершеннолетних, отделениями помощи семье и детям при комплексных центрах социального обслуживания населения.

Следствием кризиса семьи является насилие в отношении детей. По данным социологических исследований, не менее чем в 75 % российских семей "практикуется" та или иная форма домашнего насилия. Унижение достоинства ребенка, принуждение его посредством угроз, оскорблений, шантажа к совершению правонарушений, деяний, представляющих опасность для его жизни и здоровья и ведущих к нарушениям развития личности, иными словами психическое насилие, по экспертным оценкам, имеет место примерно в каждой четвертой семье.

Также не менее одной четвертой части российских семей с детьми относятся к категории малообеспеченных. В их числе, в первую очередь, многодетные, неполные семьи, семьи, воспитывающие детей-инвалидов, семьи с доходом, не превышающим прожиточный минимум. В таких семьях неприемлемо велик риск асоциального поведения как родителей, так и детей.

Повышение материального благосостояния и улучшения качества жизни семей с детьми является одной из приоритетных правозащитных задач государства. Между тем сегодня государство фактически ограничивает свое участие в создании достойных условий жизни таких семей выплатой чисто символического ежемесячного пособия на ребенка, составляющего от 5 % до 10 % его прожиточного минимума. С учетом исключительной важности вопроса о государственных ежемесячных пособиях на ребенка Уполномоченный полагал бы необходимым включить положение о законодательном регулировании минимального размера его базовой суммы в проект Национальной программы демографического развития России.

Поступающие к Уполномоченному жалобы свидетельствуют о том, что права ребенка рутинно нарушаются во всех сферах – образовании, социальном развитии и здравоохранении. Особенно много жалоб приходит из сельской местности, где заявители зачастую либо не знают своих прав, предусмотренных региональными законами, либо не могут ими воспользоваться. Недостаточная информированность родителей о правах своих детей становится порой еще одной причиной нарушения этих прав. В целом, как представляется, органы социальной защиты плохо помогают гражданам понять свои права и при необходимости потребовать их соблюдения.

Нередки случаи, когда на запросы Уполномоченного в управления Федеральной службы судебных приставов (ФССП) в регионах в связи с неисполнением решений судов о взыскании алиментов поступают ответы, из которых следует, что решения якобы не исполнены по объективным причинам. И только проверки прокуратуры выявляют впоследствии факты бездействия должностных лиц службы судебных приставов.

Рассмотрев жалобу П. о неисполнении судебного решения о взыскании алиментов с М., Уполномоченный обратился в прокуратуру Липецкой области. Проверка показала, что судебным приставом-исполнителем не предпринимались предусмотренные законом меры по розыску должника и установлению местонахождения принадлежащего ему имущества. В адрес руководства Управления ФССП по Липецкой области внесено представление, в котором поставлен вопрос о дисциплинарной ответственности виновных должностных лиц.

Серьезной проблемой в России остаются нарушения жилищных прав несовершеннолетних, нередко обусловленные ненадлежащим исполнением своих обязанностей опекунами и попечителями (в том числе работниками органов опеки и попечительства, а также администрацией детских учреждений).

При рассмотрении обращения Уполномоченного по жалобе Ф. прокуратура Саратовской области установила, что администрация профессионального лицея № 34, где на полном государственном обеспечении находилась Ф., оставшаяся без попечения родителей, своевременно не представила в органы опеки и попечительства документы, подтверждающие право заявительницы на получение жилья.

По представлению прокуратуры социальный педагог училища привлечена к дисциплинарной ответственности, необходимый пакет документов направлен в Министерство образования Саратовской области для решения вопроса о предоставлении заявительнице жилого помещения.

Крайне болезненной остается проблема обеспечения жильем выпускников детских интернатных учреждений. Достигнув 18-летия, они покидают учреждения, где воспитывались. По закону им должно быть предоставлено жилье. Однако с момента постановки на учет для получения жилья до фактического его предоставления проходит время, нередко исчисляемое годами. Эти годы выпускники детских

интернатных учреждений фактически проводят на улице. Согласно имеющимся данным, сегодня в России имеется никак не меньше 30 тысяч бездомных молодых людей. Ситуация знакомая: субъекты Российской Федерации не всегда имеют возможность строительства социального жилья в требуемых объемах, да и очередников других категорий, тоже годами ожидающих получения жилья, везде хватает. Но дети-сироты – совершенно особая категория. Они не могут ждать годами. С учетом сказанного Уполномоченный считает необходимым в кратчайшие сроки разработать и принять Единую Федеральную программу по обеспечению жильем детей-сирот.

Внесение изменений в жилищное законодательство, повлекшее отстранение органов опеки и попечительства от согласования сделок с жилой площадью несовершеннолетних, поставило защиту их прав и законных интересов в зависимость исключительно от добросовестности родителей, их способности правильно осуществлять свои права и обязанности. Принятие данной нормы приводит к лишению жилья, ухудшению жилищных условий очень многих российских детей, что подтверждается судебной практикой и жалобами на нарушения их жилищных прав.

Одной из первоочередных своих задач Уполномоченный считает содействие развитию ювенальной юстиции как системы правосудия для несовершеннолетних, нацеленной на профилактику правонарушений в их среде, на профессиональный и комплексный подход к их возрастным особенностям и в целом на безусловное и приоритетное обеспечение прав, свобод и законных интересов каждого ребенка.

Основные принципы ювенальной юстиции – индивидуализация и гуманизм. Вынесение правильного судебного решения, способствующего благополучию и защите интересов ребенка, требует выявления условий жизни и воспитания несовершеннолетнего, личностных характеристик ребенка и родителей, особенностей взаимоотношений ребенка с окружающими. С этой целью при рассмотрении дел в отношении несовершеннолетних должны привлекаться социальные работники, специалисты-психологи.

Внедрение ювенальной юстиции в ряде регионов России, в частности в Ростовской и Иркутской областях, а также в г. Санкт-Петербурге, показало целесообразность комплексного подхода как к вопросам профилактики правонарушений несовершеннолетних, так и последующей реабилитации подростков, совершивших правонарушение.

К сожалению, проект федерального конституционного закона "О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" в части введения ювенальных судов, принятый Государственной Думой в первом чтении еще 15 февраля 2002 года, в дальнейшем по непонятным причинам затерялся в законодательном лабиринте. В отчетном году ювенальные суды в России так и не появились.

Одной из наиболее острых проблем в России остается проблема соблюдения прав детей-инвалидов. В отчетном году этой проблеме был посвящен Специальный доклад Уполномоченного "О соблюдении прав детей-инвалидов в Российской Федерации", публикуемый в приложении к настоящему ежегодному докладу.

Федеральный Уполномоченный осуществляет свою деятельность в тесном сотрудничестве с уполномоченными по правам человека и уполномоченными по правам ребенка в субъектах Российской Федерации. Совместно с ними ведется работа по совершенствованию как федерального законодательства, так и законодательства в субъектах Федерации, затрагивающего права и законные интересы детей. При необходимости обращения в суд в защиту прав ребенка Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации по доверенности передаются полномочия для участия в качестве его представителя региональному уполномоченному.

Для уполномоченных по правам ребенка организуются семинары, тематические "круглые столы", в ходе работы которых они имеют реальную возможность обменяться опытом с коллегами, узнать о новеллах в законодательстве регионов по вопросам защиты прав детей, активизировать законотворческую инициативу.



В мае 2006 года на базе Российского государственного социального университета был проведен Всероссийский семинар с уполномоченными по правам человека и уполномоченными по правам ребенка в субъектах Российской Федерации "Защита прав ребенка в России: стратегия, система, опыт".

Заметным событием стала международная конференция "Деятельность омбудсманов по правам детей", проведенная 29-30 сентября 2006 года в Афинах (Греция) Уполномоченным в рамках председательства Российской Федерации в Комитете Министров Совета Европы совместно с Комиссаром Совета Европы по правам человека и Омбудсманом Греции. Участники конференции подчеркнули приверженность государств-членов Совета Европы общеевропейским ценностям по защите прав детей и поддержке семьи как неотъемлемого элемента общественного развития. В итоговом документе конференции отмечена необходимость развития форм государственного и общественного контроля за соблюдением прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в государственных и негосударственных интернатных учреждениях, приемных и опекунских семьях и других формах семейного устройства; внедрения ювенальной юстиции; координации усилий органов социальной защиты, образования, здравоохранения, правоохранительных органов на основе принципа наилучшего обеспечения интересов ребенка.

\* Содержание \*

#### 5. Права человека в местах принудительного содержания

Соблюдение прав человека в местах принудительного содержания является одной из наиболее четко регламентированных, но одновременно и запущенных правозащитных проблем нашей страны. С одной стороны, эти права в полном объеме гарантируются Конституцией и действующим уголовно-исполнительным законодательством Российской Федерации, а также такими международными актами, как Всеобщая декларация прав человека (1948 г.), Конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.), Европейские пенитенциарные правила (2006 г.), Минимальные стандартные правила обращения с заключенными (1955 г.), Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984 г.). С другой стороны, права лиц, пребывающих в местах принудительного содержания, сплошь и рядом нарушаются и далеко не всегда поддаются восстановлению даже после вмешательства Уполномоченного. Сказывается сложившийся стереотип восприятия пенитенциарной системы как ориентированной главным образом на наказание, а не на исправление осужденных. Отсюда традиционное невнимание к их правам со стороны как самих сотрудников пенитенциарной системы, так и общества в целом. Крайне негативно сказывается и неадекватное на протяжении десятилетий финансирование пенитенциарной системы, не позволяющее, в частности, укомплектовать ее высококвалифицированными и профессионально подготовленными кадрами.

Из изоляторов временного содержания органов внутренних дел, следственных изоляторов, тюрем, исправительных учреждений Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН России), медучреждений закрытого типа к Уполномоченному в большом количестве поступают жалобы на жестокое или унижающее человеческое достоинство обращение, на сохраняющуюся угрозу личной безопасности, на плохое медико-санитарное и продовольственное обеспечение, чрезмерно тяжелые условия труда и другие факты нарушений прав человека.

Всего за отчетный 2006 год поступило около трех тысяч подобных обращений, из которых свыше половины были признаны требующими вмешательства Уполномоченного. В результате переписки с компетентными государственными органами и проверок с выездом на место нарушения прав заявителей были официально зафиксированы всего лишь в 123 случаях. Как представляется, однако, это последнее обстоятельство свидетельствует не столько о необоснованности большинства поступивших жалоб, сколько порой о заметном нежелании руководства Федеральной службы исполнения наказаний проводить по ним серьезную проверку без оглядки на честь мундира. Типична ситуация, когда обратившиеся к Уполномоченному с жалобой осужденные

впоследствии вручают его представителю, прибывшему для проверки, письменный отказ от своих претензий, ссылаясь на то, что смогли найти общий язык с администрацией исправительного учреждения. Формально жалоба считается не подтвердившейся. На деле, однако, вполне очевидно, что администрация провела с заявителем соответствующую "работу".

К сожалению, имели место и случаи сознательного воспрепятствования Уполномоченному и его представителям в проведении проверки со стороны администрации исправительных учреждений.

Так, начальник УФСИН России по Республике Мордовии В. Мальков, в апреле 2006 года, будучи информирован о прибытии представителя Уполномоченного, отдал распоряжение об этапировании в другие регионы страны осужденных, обратившихся к Уполномоченному с жалобами.

Наибольшее количество жалоб из мест принудительного содержания поступило в отчетном году из республик Коми, Мордовии, из Красноярского края, из Амурской, Кировской, Свердловской, Тюменской областей.

Часть 2 статьи 12 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации устанавливает: "Осужденные имеют право на вежливое обращение со стороны персонала учреждения, исполняющего наказания. Они не должны подвергаться жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению. Меры принуждения к осужденным могут быть применены не иначе как на основании закона". В то же время продолжают поступать жалобы на незаконные действия сотрудников и руководителей исправительных учреждений.

Так, к Уполномоченному обратились 11 осужденных, отбывающих наказание в учреждении ФГУ ИК-5 УФСИН России по Республике Мордовии с жалобой на нарушение их права на вежливое обращение со стороны сотрудников исправительной колонии и принуждение к ежедневному прохождению строем с пением строевых песен. В результате вмешательства Уполномоченного прокуратурой Республики Мордовии ряду сотрудников колонии направлены предостережения о недопустимости нарушения прав осужденных.

О массовом нарушении прав осужденных и наличии конфликтной ситуации между уроженцами Калмыкии и осужденными, направленными отбывать наказание в ФГУ ИК-2 УФСИН России по Республике Калмыкии из других субъектов Российской Федерации, сообщили Уполномоченному активисты правозащитной организации "За права человека". Проверкой с выездом на место установлено, что произошедшие в октябре 2005 года групповые драки между осужденными были во многом обусловлены ненадлежащим исполнением администрацией колонии своих должностных обязанностей. После вмешательства Уполномоченного ФСИН России и прокуратурой Республики Калмыкии были приняты меры для прекращения массового направления в указанное исправительное учреждение осужденных из других регионов, а также для улучшения воспитательной работы, материально-бытового и медико-санитарного обеспечения осужденных.

Действующее уголовно-исполнительное законодательство соответствует международным нормам (статья 65 Европейских пенитенциарных правил) в части необходимости отбывания осужденными наказания в исправительных учреждениях в пределах территории субъекта Российской Федерации, где они проживали или были осуждены. Анализ обращений позволяет сделать вывод о том, что ФСИН России нередко нарушает это право. Осужденных из Курской области направляют в Пермский край, из Москвы в Читинскую область, из Краснодарского края в Хабаровский край или Архангельскую область, из Республики Татарстан в Республику Коми.

Вопросы размещения осужденных в пределах субъекта Российской Федерации относятся к компетенции региональных управлений Федеральной службы исполнения наказаний, а вопросы перевода в другие субъекты Российской Федерации относятся к компетенции

ФСИН России. С учетом этого обстоятельства жалобы граждан на неправомерность отбывания наказания в отдаленных от места их проживания или осуждения исправительных учреждениях направлялись Уполномоченным для проверки как в территориальные органы, так и в центральный аппарат ФСИН. К сожалению, в отчетном году удалось добиться положительного разрешения только по семнадцати жалобам. Из семнадцати заявителей пятеро были переведены из одного субъекта Российской Федерации в другой (в том числе трое – из соображений их личной безопасности), двое переданы для дальнейшего отбывания наказания в государства, гражданами которых они являются, а остальные десять переведены в ближайшие к месту проживания учреждения в пределах того же субъекта Федерации.

Необходимо особо подчеркнуть, что в нынешних социально-экономических условиях нашей страны отбывание осужденным наказания за несколько тысяч километров от дома практически лишает его возможности свидания с родственниками, что грубо нарушает его права.

Типичный пример подобного нарушения – случай с гражданином Г., согласно распоряжению ФСИН России направленным для отбывания наказания из Чеченской Республики в Свердловскую область. Формальным основанием для этого послужило отсутствие на территории Чеченской Республики колонии строгого режима. Между тем такие колонии в немалом количестве имеются в территориально более близких к Чечне регионах страны.

Федеральный закон от 08.12.2003 г. № 161-ФЗ внес изменения в часть 2 статьи 73 УИК Российской Федерации, заменив слова "другого субъекта Российской Федерации" словами "другого ближайшего субъекта Российской Федерации". К сожалению, это изменение законодательства по-прежнему не позволяет осужденным отбывать срок наказания на разумном удалении от мест проживания их семей и поддерживать социально-полезные связи с обществом. Такое положение идет вразрез с целями, задачами и принципами уголовно-исполнительного законодательства.

Несмотря на то что уголовно-исполнительное законодательство в Российской Федерации соответствует основным международным нормам относительно медицинского обеспечения осужденных и поддержания их здоровья, продолжают поступать жалобы обвиняемых и осужденных на нарушения их прав на охрану здоровья, медико-санитарное обеспечение, проведение медико-социальной экспертизы. Следует признать, что защита этих прав сопряжена, пожалуй, с наибольшими трудностями. В отчетном году восстановления прав удалось добиться только в отношении 11 человек.

Анализ причин нарушений прав граждан в учреждениях ФСИН России приводит к неожиданному выводу: сложившаяся система медико-санитарного обеспечения лиц в местах принудительного содержания, практически оторвана от общей системы здравоохранения страны, что не позволяет в должной мере обеспечить их право на охрану здоровья. По информации ФСИН России, на приобретение лекарственных средств для нужд подозреваемых, обвиняемых и осужденных федеральным бюджетом выделяются денежные средства в количестве, не превышающие 20% от существующей потребности. В результате только одна пятая часть больных из числа лиц, пребывающих в местах принудительного содержания, получает более или менее адекватное лечение.

Проверка поступающих жалоб на медицинское обеспечение позволяет также сделать вывод и о том, что медицинская служба уголовно-исполнительной системы не ориентирована на конечный результат – оздоровление осужденных и обеспечение эпидемиологической безопасности России. Более половины всех осужденных, находящихся в местах лишения свободы, страдают различными заболеваниями, из них значительная часть является инфекционными (туберкулез, ВИЧ-инфекция, венерические заболевания).

В настоящее время число исправительных учреждений, имеющих лицензию на право осуществления медицинской деятельности, составляет не более 70%, что также способствует нарушению прав осужденных на медико-санитарное обеспечение.

Выданные исправительным учреждениям ранее лицензии утратили юридическую силу в связи с прошедшей в 2005 году реорганизацией ГУИН Минюста России во ФСИН России и, следовательно, переименованием всех учреждений. В соответствии с действующим законодательством при изменении наименования учреждения требуется переоформление всех его учредительных документов и лицензий.

Уполномоченный осуществляет мониторинг соблюдения прав лиц, признанных судом невменяемыми и направленных на принудительное лечение в психиатрические больницы специального типа с интенсивным наблюдением (ПБСТИН). Опыт показывает, что многие лица этой категории длительное время незаконно содержатся в следственных изоляторах по причине отсутствия документов, удостоверяющих их личность. Без таких документов Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации не дает разрешение на их перевод в ПБСТИН.

Согласно Конвенции о передаче лиц, страдающих психическими расстройствами, для проведения принудительного лечения (1997 г.) эти лица по решению Генеральной прокуратуры Российской Федерации могут быть переданы в государства, гражданами которых являются. На практике, однако, сделать это невозможно по причине отсутствия механизма экстрадиции лиц этой категории. По состоянию на июнь 2006 года порядок передачи на принудительное лечение лиц, страдающих психическими расстройствами, в государства, гражданами которых они являются, находится в стадии разработки.

По-прежнему весьма острой остается проблема условий содержания подозреваемых, обвиняемых и осужденных. Нельзя не отметить, что в отчетном году появились предпосылки к ее постепенному решению, по крайней мере применительно к изоляторам временного содержания МВД России. Отчасти это, видимо, объясняется конструктивной позицией руководства министерства, создавшего условия для беспрепятственного обращения содержащихся в ИВС граждан к Уполномоченному и оперативно реагирующего на его рекомендации по результатам рассмотрения таких обращений. Кроме того, с учетом предложений Уполномоченного МВД России разработано ведомственную целевую программу строительства и реконструкции ИВС, а также издало 22 ноября 2005 года приказ "Об утверждении Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел".

Взаимодействие Уполномоченного с руководством ФСИН России по проблеме условий содержания осужденных пока не столь эффективно. Проводимые представителями Уполномоченного проверки исправительных учреждений ФСИН нередко выявляют факты нарушений прав осужденных. К сожалению, эти факты не всегда получают должную оценку со стороны руководства службы.

Так, в ходе проверки жалоб в учреждениях УФСИН России по Алтайскому краю представителями Уполномоченного было выявлено нарушения прав осужденных в ИК-3, ИК-4 и Бийской воспитательной колонии на обеспечение полноценным питанием. В этих учреждениях допускались факты замены натуральных продуктов на консервированные, что отражалось на качестве рациона питания. По результатам проверки Уполномоченный направил соответствующие обращения в адрес Министра юстиции Российской Федерации, директора Федеральной службы исполнения наказаний и директора Института питания Российской академии медицинских наук.

Из Министерства юстиции Российской Федерации получен ответ, в котором сообщается, что замена продуктов питания по утвержденным Правительством Российской Федерации и Минюстом России нормам не предусмотрена. Таким образом, выявленная проверкой замена продуктов питания в учреждениях УФСИН России по Алтайскому краю была осуществлена незаконно. Между тем директор ФСИН в своем ответе Уполномоченному квалифицировал указанную замену всего лишь как необоснованную. В связи с этим следует подчеркнуть, что нежелание или неспособность дать точную квалификацию допущенным нарушениям прав осужденных объективно чреваты их повторением.

Необоснованная замена продуктов в рационе питания осужденных была выявлена представителями Уполномоченного в ходе проверок учреждений УФСИН России по Тверской и Тюменской областям.

В отчетном году продолжали поступать жалобы осужденных на неоправданно длительное рассмотрение ходатайств о помиловании. Вопрос о сроках рассмотрения ходатайств о помиловании был впервые поставлен в Докладе Уполномоченного за 2005 год. Судя по поступающим жалобам, позитивных изменений в решении этого вопроса в отчетном году не произошло. Не вызывает сомнений, что решение о применении помилования или об отказе в нем является исключительной прерогативой Президента Российской Федерации. Вместе с тем возможность просить о помиловании или смягчении наказания является конституционным правом каждого человека. Уполномоченный считает, что это право не может не предусматривать рассмотрения поданных ходатайств о помиловании в разумный, лучше всего законодательно установленный срок.

В целом поступающие в отчетном году обращения граждан, правозащитных организаций, а также сообщения средств массовой информации свидетельствуют о том, что нарушение прав человека в местах принудительного содержания все еще носит во многом системный характер.

Уполномоченный по правам человека в каждом конкретном случае стремится своевременно реагировать на обращения граждан. Совместно с руководством МВД России и ФСИН России принимаются меры по восстановлению нарушенных прав. Вместе с тем Уполномоченный считает необходимым всецело поддержать вывод, сделанный на заседании коллегии Министерства юстиции Российской Федерации по итогам работы за 2005 год: на современном этапе несовершенство российского законодательства и правоприменительной практики в сфере исполнения наказаний становятся препятствием к полноценной реализации гражданами своих прав и законных интересов.

Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации закрепил право общественных объединений осуществлять контроль за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания, на основании и в порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Однако до сих пор этот вопрос российским законодательством не урегулирован. Законопроект "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии общественных объединений их деятельности", внесенный в Государственную Думу в 2000 году, принят в первом чтении в 2003 году и с тех пор лежит без движения.

\* Содержание \*

#### 6. Свобода слова и право на информацию

Проблема обеспечения свободы слова и права граждан России на объективную и полную информацию обо всем, что происходит в стране и мире, в отчетном году продолжала оставаться в центре внимания Уполномоченного. Причем не только по причине своего огромного значения для судеб гражданского общества. Но также и в связи с противоречивыми и порой остро конфликтными тенденциями, которые она порождает во взаимоотношениях как внутри общества, так и между обществом и государством.

Было бы некорректным упрощением говорить об отсутствии в России свободы слова. Конституционное право граждан на свободу мысли и слова в целом соблюдается. Института цензуры в нашей стране также не существует. Как представляется, именно по этой причине журналисты и издатели редко обращаются к Уполномоченному с жалобами в связи с ограничением их права на поиск, получение, передачу, производство или распространение информации. Тем не менее, вполне очевидно, что такие ограничения имеют место. Чаще всего они реализуются через механизм экономического давления со стороны властных органов и лояльного к ним бизнеса на средства массовой информации. Широко распространена и практика так называемой "самоцензуры", побуждающая журналистов воздерживаться от распространения информации, которая, по их мнению, может не обрадовать власть имущих. В

результате повсеместно в стране воспроизводится сюрреалистическая ситуация, при которой право хвалить власть, одобрять ее действия обеспечено реально, а право ее критиковать – во многом лишь формально.

В области обеспечения свободы слова и права на информацию, следует отметить первые практические шаги по реализации идеи Общественного телевидения, за которую ратовал Уполномоченный в своем Докладе за 2005 год. В частности, был сформирован Попечительский совет Фонда общественного телеканала, что позволяет надеяться на возможность получения более объективной информации, отражающей различные точки зрения по наиболее актуальным и острым проблемам жизни страны и общества. К сожалению, нерешенными остаются пока вопросы о механизме финансирования Общественного телевидения. При этом ясно, что важнейшей гарантией его независимости призван стать именно механизм, позволяющий получать средства не от государства или бизнеса, а непосредственно от потребителя.

Идея создания собственного общественного телевидения проникает и в регионы России. Региональный закон "Об организации общественного телерадиовещания (ОРТ)" уже принят в Томской области. В поддержку аналогичного законопроекта в Московской области выступил губернатор В.Громов. За организацию общественного телевидения на базе местной телекомпании "Югра" высказался и глава Ханты-Мансийского автономного округа А. Филипенко.

Еще одним заслуживающим одобрения и распространения почином в области обеспечения свободы слова и права на информацию стала инициатива администрации Пензенской области. Согласно распоряжению правительства Пензенской области областным министерствам и ведомствам отныне вменено в обязанность отслеживать все критические публикации, касающиеся сферы его компетенции, проводить по факту их появления служебную проверку, а затем, в течение 10 рабочих дней, информировать СМИ о принятых мерах.

Следует, несомненно, одобрить и решение о замораживании во втором полугодии 2006 года подписных цен на периодические издания, принятое по итогам состоявшегося 30 марта совещания Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Медведева с представителями Общественной палаты, профильных министерств и ведомств, профессиональных объединений и СМИ. Эта мера сделала периодические издания несколько более доступными для подписчиков. С учетом того удивительного обстоятельства, что почти на 70 % территории России отсутствуют розничные сети распространения печатной продукции, значение упомянутого решения трудно переоценить. Хочется надеяться, что его действие будет распространено и на 2007 год.

Одновременно нельзя не обратить внимания и на то, что подписка на региональные периодические издания, равно как и их распространение оказались в руках не государственной структуры, а частной компании ООО "Межрегиональное агентство подписки" (МАП). По необъяснимым причинам Федеральное государственное унитарное предприятие "Почта России" передало свои полномочия в ведение коммерсантов, совсем не обязанных руководствоваться соображениями доступности печатной информации для населения. В результате этого, возможно, оправданного экономически, но безответственного с точки зрения общественной пользы шага, региональные периодические издания несут ничем не обоснованные финансовые потери, оплачивая агентские услуги МАП как посредника в организации подписки. По сообщениям средств массовой информации, с января 2007 года в некоторых регионах расценки на эти услуги выросли в 100 раз.

Говоря о нерешенных вопросах в области обеспечения свободы слова и права на информацию, следует с сожалением констатировать, что руководство федеральных телеканалов далеко не всегда предоставляло равные права и эфирные возможности всем политическим партиям. По результатам мониторинга, проведенного Союзом журналистов России и Центром экстремальной журналистики, в 2006 году в своих новостных выпусках федеральные телеканалы более 90% времени уделяли информации о деятельности лишь одной политической партии. Всем остальным партиям вместе взятым предоставлялось меньше 1% эфирного времени.

Кроме того, в феврале отчетного года была существенно ограничена транспарентность информации по ряду вопросов. Часть этих ограничений, продиктованная, по всей очевидности, соображениями безопасности, носит, как представляется, избыточный характер. Так, гражданам было отказано в праве знать о промышленных выбросах в окружающую среду, об уровне ее загрязненности, об опасных продуктах. Были засекречены "сведения, раскрывающие объемы выпуска или поставок стратегических видов сельскохозяйственного сырья", а также сведения "о дислокации и предназначении объектов административного управления". Фактически секретной стала и вся фармацевтическая промышленность: к закрытым были отнесены "сведения, раскрывающие производственные мощности, плановые или фактические данные о выпуске, поставках (в натуральном выражении) средств биологической, медицинской или ветеринарной защиты". Представляется, что в вышеупомянутых сферах следовало бы уточнить баланс между действительными императивами национальной безопасности и конституционными правами граждан на свободный доступ к информации так, как это следует из части 4 статьи 29 Конституции России и статьи 7 Закона Российской Федерации от 21.07.1993 г. № 5485-1 "О государственной тайне".

По-прежнему остро актуальным остается вопрос об ответственности СМИ за сохранение межнационального мира в нашей стране. Многие периодические издания, в том числе федеральные, регулярно упоминают национальность подозреваемых в совершении преступлений, изображают отдельные этнические группы как чуть ли не генетически склонные к преступным проявлениям, сообщают об открытых призывах к насилию в отношении их представителей, не сопровождая подобные призывы осуждением. По данным Московского бюро по правам человека (МБПЧ), в России издается свыше ста газет, открыто пропагандирующих расовую, национальную или религиозную ненависть, отстаивающих ксенофобские лозунги ("Черная сотня", "Русская правда", "Эра России", "Я - русский" (Москва), "За русское дело" (Санкт-Петербург), "Великолукская правда" ("Великие Луки"), "Засечный рубеж" (Тула), "Земское обозрение" (Саратов), "Славянский набат" (Вологда), "Русское вече" (Новгород), "Колокол" (Волгоград), "Ижевская дивизия" (Ижевск), "Алекс-информ" (Самара), "Русский восток" (Иркутск), "Русская Сибирь" (Новосибирск).

На фоне столь удивительно толерантного отношения к подобным изданиям обращают на себя внимание факты закрытия отдельных газет под предлогом предотвращения религиозной розни. В феврале отчетного года эта участь постигла сразу две региональные газеты. В Вологодской области учредителем было прекращено издание частной газеты "Наш регион", которая имела неосторожность воспроизвести на своих страницах две скандально известные датские карикатуры на пророка Мухаммеда. В Волгограде решением мэрии была закрыта муниципальная газета "Городские вести", опубликовавшая назидательную иллюстрацию к тому же "карикатурному скандалу". На изображении Христос, Моисей, Будда и Мухаммед смотрят телевизор. На экране - две группы людей, идущих друг на друга. Под иллюстрацией слова: "А ведь мы их этому не учили". Любому нормальному человеку понятно, что эта иллюстрация, а также газетная статья, которая ее сопровождала, были направлены против религиозной нетерпимости. Однако волгоградские "эксперты" додумались обвинить главного редактора газеты именно в разжигании религиозной розни.

Особенно тревожно то, что оба издания были закрыты во внесудебном порядке. Формально их учредители имели на это право. На деле же они выступили как трусливые и малограмотные цензоры. В своем специальном заявлении Международная федерация журналистов квалифицировала закрытие газет "Наш регион" и "Городские вести" как "проявление цензуры, противоречащей как национальному закону о печати, так и международным нормам обеспечения свободы выражения мнения". С такой оценкой, к сожалению, трудно не согласиться.

Кроме упомянутых газет, в отчетном году было закрыто несколько региональных независимых периодических изданий, журналисты которых позволяли себе высказывать мнение, не совпадавшее с официальной точкой зрения.

В апреле была вынуждена прекратить свое существование телекомпания "СТС-Коми". 19 января 2006 года без предъявления каких-либо правовых или экономических претензий тульская телекомпания "Плюс 12", была отключена сразу от двух крупных

кабельных сетей города - "Альтаир" и "Седьмой канал", что фактически сделало невозможной всю ее деятельность.

В Республике Мордовии проводится целая операция по ликвидации единственного в этом регионе "инакомыслящего" издания - еженедельника "Мордовия сегодня". Сначала газету засыпали многомиллионными судебными исками, отказали изданию в типографских услугах, после чего отправили за решетку главного редактора, расторгли договор о распространении газеты в розницу. В итоге сделали фактически невозможной оформление подписки на это издание.

Без всякого судебного решения, изымались тиражи газет "Пермский обозреватель", "Вечерняя Пермь", "Новые колеса" (г. Калининград) "Ангушт" (г. Назрань, Республика Ингушетия) и другие.

Имели место случаи судебного преследования журналистов. Так, еще в январе 2005 года было возбуждено уголовное дело против главного редактора нижегородской газеты "Право-защита" (учрежденной Общественным объединением "Нижегородское общество прав человека") С. Дмитриевского. 3 февраля 2006 года он был осужден по статье 282 Уголовного кодекса Российской Федерации ("Возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды лицом с использованием своего служебного положения") и приговорен к двум годам лишения свободы условно с испытательным сроком четыре года. Различные правозащитные организации не раз выступали с заявлениями, оценивавшими обвинения в адрес Дмитриевского как политически мотивированные.

В 2006 году участились случаи нападения на журналистов и редакции. 3 февраля корреспондент "Первого канала" Ольга Кирий приехала во Владикавказскую центральную клиническую больницу скорой помощи, чтобы снять сюжет о пострадавших во время взрывов в залах игровых автоматов. В больнице к журналистке подошли три милиционера, потребовавшие, чтобы ее оператор прекратил съемку. Оператор прекратил, однако инцидент не был исчерпан. Один из сотрудников милиции ударил журналистку кулаком в лицо, затем затолкнув ее в кабинет, милиционеры избивали ее уже втроем. В результате О.Кирий получила травмы и сотрясение мозга.

На станции "Московская - Сортировочная" в г. Санкт-Петербурге 10 февраля опрокинулась цистерна с топливом. По договоренности с пресс-службой отделения железной дороги на место происшествия прибыли съемочные бригады нескольких питерских телеканалов: "РТР", "НТВ" и "Пятого канала". Однако сотрудники милиции на транспорте в грубой форме оказали незаконное противодействие тележурналистам в их профессиональной деятельности.

В Москве 7 октября 2006 года в подъезде своего дома была убита обозреватель "Новой газеты" Анна Политковская. Практически все политические и общественные деятели, а также журналисты сошлись во мнении, что это убийство было связано с ее профессиональной деятельностью. Анна Политковская известна своими острыми разоблачительными статьями о действиях российских силовых структур в Чечне, а также о таких событиях, как террористические акты в Беслане и в Театральном центре на Дубровке в Москве. Убийство А. Политковской, крайне негативно сказавшееся на престиже нашей страны, пока что не раскрыто.

Нередко правоохранительные органы использовались для оказания давления на неудобных журналистов.

В апреле 2006 года сотрудники Бурятского республиканского Управления по борьбе с организованной преступностью и терроризмом задержали в г. Улан-Удэ журналиста местной газеты "Информ Полис" Е. Хамаганова. Когда его привезли в милицию, то прямо потребовали прекратить писать материалы, критикующие слияние Иркутской области и Усть-Ордынского автономного округа. После задержания Хамаганова стало известно, что силами той же правоохранительной структуры в Улан-Удэ был арестован тираж правозащитной газеты "Слово".



14 октября 2006 года в Москве состоялся митинг "В поддержку региональной прессы. Против давления на региональные СМИ".

На акции присутствовали около ста журналистов из разных городов России. Журналисты приехали в Москву, чтобы протестовать против давления на независимые региональные СМИ со стороны местных властей.

Предпринимались попытки воспрепятствования профессиональной деятельности журналистов.

В качестве характерного примера можно привести февральский конфликт между корреспондентом "Российской газеты" и руководством колонии №3 в г. Хабаровске. Когда журналист фотографировал пострадавший от пожара учебный центр УФСИН по Хабаровскому краю, его остановили представители колонии, предложившие при этом отдать фотоаппарат и засветить пленку. Журналист предъявил редакционное удостоверение и объяснил начальнику колонии, что выполняет задание редакции. После этого журналиста силой доставили в дежурную часть учебного центра, где по приказу начальника колонии два офицера, заломив корреспонденту руки, стали его обыскивать. В итоге офицеры нашли фотоаппарат и уничтожили все фотоматериалы.

Особо хотелось бы отметить положительный пример судебной защиты конституционного принципа свободы слова.

Горно-алтайский городской суд признал экс-руководителя комитета по информационной политике Республики Алтай А. Кубашева виновным в "воспрепятствовании законной профессиональной деятельности журналистов". Это первый в стране факт осуждения чиновника, пусть и бывшего, за осуществление цензуры в СМИ.

Уголовное дело было возбуждено весной 2005 года после обращения главных редакторов газет "Звезда Алтая" и "Алтайдын Чолмоны" к учредившим эти газеты Правительству и Государственному Собранию Республики Алтай. По их утверждению, чиновник запрещал им публиковать материалы о деятельности ряда депутатов республиканского парламента, оппозиционных к тогдашнему главе республики, и требовал размещать только положительные материалы о деятельности этого руководителя.

В целом очевидно, что процесс утверждения свободы слова и права на информацию сталкивается в нашей стране с немалыми трудностями как объективного, так и субъективного характера. Как и любой исторический процесс таких масштабов, он переживает спады и подъемы, сталкивается порой с противодействием различных государственных и муниципальных органов, с апатией и безразличием значительной части общества. Во имя благополучия государства и общества следует честно и скрупулезно обсуждать вопросы, связанные как с ограничениями свободы слова и права на информацию, так и с злоупотреблениями ими. Важно, однако, не впадать при этом в искушение поспешных обобщений, не преувеличивать, но и не приуменьшать степень достигнутой свободы. Еще важнее осуществлять мониторинг нарушений в открытом режиме, позволяющем всем желающим самостоятельно убедиться в корректности оценок. Следует признать, что сделать это удастся далеко не всегда.

14 ноября 2006 года Фонд защиты гласности провел презентацию своеобразной "Карты гласности", согласно которой лишь в 21 субъекте Российской Федерации существует относительная свобода прессы, в 43 - пресса относительно несвободна, а в 17 - несвободна вообще. Не оспаривая итоговые данные этого исследования, нельзя не заметить, что в какой-то мере эта, без сомнения, важная и тревожная информация обесценивается категорическим отказом Фонда защиты гласности предоставить

Уполномоченному для изучения методик и исходные данные своего анализа. Сделанная в обоснование отказа ссылка на не подлежащие разглашению уникальные технологии, являющиеся интеллектуальной собственностью Фонда, убеждает лишь в некоторой недооценке важности методологической открытости при проведении такой, безусловно, необходимой обществу работы. Следует надеяться, что в будущем эта ошибка будет учтена.

\* Содержание \*

#### 7. Межнациональные отношения и права человека

В отчетном году в России продолжали нарастать националистические и ксенофобские настроения. Участились случаи насилия и массовых столкновений на почве расовой, национальной или религиозной нетерпимости. Жертвами подобных преступлений были люди разных национальностей, как граждане России, прежде всего "неславянской внешности", так и приезжие из ближнего и дальнего зарубежья. Сами же преступления стали более жестокими и циничными, а круг причастных к их совершению лиц расширился. Активизировалась шовинистическая пропаганда. В конце года в условиях обострения отношений России с Грузией имел место всплеск антигрузинских настроений, в вольном или невольном разжигании которых "отметились" некоторые российские СМИ и отдельные "усердные не по разуму" должностные лица весьма высокого ранга. Последнее - особенно тревожно.

Санкт-Петербургские правозащитники прислали Уполномоченному опубликованный в местных СМИ текст телетайпограммы, направленной и.о. начальника ГУВД Санкт-Петербурга и Ленинградской области генерал-майором милиции В.Пиотровским во все структурные подразделения ГУВД 2 октября 2006 года.

Санкт-Петербург ГУВД 122721/08 02/10 17-00  
Начальникам подразделений аппарата ГУВД,  
горрайорганов внутренних дел Санкт-Петербурга  
и Ленинградской области

В целях повышения эффективности выполнения требований  
приказа ГУВД № 0215 от 30.09.2006 (п.п. 6.1, 6.2, 7)

требую:

В течение 02.10 - 04.10 2006 года во взаимодействии с территориальными подразделениями УФМС с привлечением сотрудников всех структурных подразделений провести широкомасштабные мероприятия по максимальному выявлению и депортации граждан Грузии, незаконно пребывающих на территории России.

Инициировать перед судами при рассмотрении дел о нарушении правил пребывания иностранных граждан принятие решений только о депортации указанной категории граждан с содержанием в ОПР ГУВД.

Проведение данных мероприятий согласованы с УФМС по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, а принятие решений - с судом города Санкт-Петербурга и судом Ленинградской области.

Предупреждаю о персональной ответственности за организацию и результаты проведения мероприятий.

И.о. начальника ГУВД  
Санкт-Петербурга и Ленинградской области,  
генерал-майор милиции  
В.Ю. Пиотровский

Называя вещи своими именами, этот беспрецедентный документ свидетельствует о том, что главный милицейский начальник северной столицы вступил в сговор с судебной властью с целью вынесения огульных судебных решений в отношении еще даже не выявленных нарушителей режима пребывания без учета конкретных

обстоятельств каждого из них и по единственному признаку – принадлежности к гражданству Грузии.

Уполномоченный обратился к Генеральному прокурору Российской Федерации с просьбой при подтверждении подлинности приведенного служебного документа принять меры прокурорского реагирования по привлечению виновных к ответственности и отмене вопиюще незаконных распоряжений, содержащихся в нем.

Без малого два месяца спустя (вместо положенных по закону 15 дней) пришел ответ за подписью первого заместителя Генерального прокурора А.Буксмана. В лучших бюрократических традициях документ не давал ответа ни на один из поставленных Уполномоченным вопрос. Вместо этого в "ответе" Генпрокуратуры России содержался краткий отчет об успехах правоохранительных органов г. Санкт-Петербурга и со ссылкой на ведомственные нормативные акты с грифом "Секретно" утверждалось, что фактов превышения должностных полномочий в действиях их сотрудников не выявлено. Означает ли это, что структурные подразделения ГУВД Санкт-Петербурга и Ленинградской области в итоге все же не выполнили явно незаконные указания своего начальника, до сих пор непонятно.

Обратила на себя внимание трагическая история гражданки Грузии Мананы Джабелия, скончавшейся в Центре временного содержания иностранных граждан №2 ГУВД г. Москвы в начале декабря 2006 года.

Беженка из Абхазии этническая грузинка М. Джабелия, состоя в браке с этническим абхазцем, надо полагать, обоснованно опасалась как возвращения в Абхазию, так и переезда в другие регионы Грузии. С 1993 года семья Джабелия проживала в Москве, имея временную регистрацию. В начале октября 2006 года грузинский паспорт М.Джабелия оказался просроченным, а новый еще не был оформлен. Соответственно, М.Джабелия утратила и временную регистрацию по месту жительства. Допущенное ею нарушение режима пребывания было очевидным, хотя, видимо, скорее техническим, нежели злостным и умышленным. Явно без учета этого обстоятельства Нагатинский районный суд г.Москвы в начале октября принял в отношении М.Джабелия решение об административном выдворении из России в Грузию. После вмешательства Уполномоченного было восстановлено право М.Джабелия на подачу кассационной жалобы, а процедура ее выдворения приостановлена. Полтора месяца спустя Московский городской суд признал решение о выдворении М.Джабелия чрезмерным и отменил его. Однако в силу чисто процедурных проволочек освобождение гражданки Грузии было затянуто, а сама она, тяжело больной человек, скончалась в Центре временного содержания иностранных граждан №2.

В этом так же, как и в других подобных случаях, Уполномоченный стремился своевременно реагировать на обращения граждан, добиваясь отмены незаконных или неоправданно суровых судебных решений. В целом, однако, следует признать, что прискорбное рвение в плане "правосудия по разнарядке" в отношении граждан одной из бывших советских республик немало подхлестнуло националистические и ксенофобские настроения в российском обществе.

В связи с этим Уполномоченный считает необходимым заявить следующее:

Лица, нарушающие российские законы, должны привлекаться к ответственности независимо от их национальной принадлежности. В конкретных случаях лица, нарушающие режим пребывания на территории Российской Федерации могут подлежать выдворению за ее пределы. При этом, однако, и власти, и обществу необходимо помнить о том, что любые репрессивные меры, осуществляемые по любому этническому признаку, являются по определению противозаконными и безнравственными, а потому неприемлемыми.

На фоне общего осложнения обстановки в сфере межнациональных отношений было особенно заметно, что правоохранительные органы, даже повысив внимание к работе на этом направлении, все же не всегда оказывались на уровне, предъявляемых к ним требований. Вплоть до 2005 года преступные деяния, явно совершенные на расовой, национальной или религиозной почве сплошь и рядом квалифицировались как простое

хулиганство, что препятствовало должному наказанию за них, а также и адекватному восприятию их обществом. В отчетном 2006 году от этой порочной практики удалось во многом отказаться. К сожалению, возникла другая, возможно, более сложная проблема: верно квалифицировав преступное деяние и даже задержав предполагаемого преступника, правоохранительные органы порой оказываются не в состоянии доказать его вину.

Так, в марте 2006 года внимание общественности привлек вынесенный коллегией присяжных вердикт по делу убийства 9-летней таджикской девочки Хуршеды Султоновой, проживавшей в Санкт-Петербурге. Основной обвиняемый был признан невиновным в совершении убийства. Национальные же мотивы преступления не были вообще отражены в обвинительных приговорах.

Также в Санкт-Петербурге в октябре 2006 года суд присяжных вынес вердикт о недоказанности вины обвиняемых в убийстве вьетнамского студента Ву Ань Туана. Из 17 обвиняемых были полностью оправданы восемь. Остальные были признаны виновными по другим эпизодам нападений на иностранцев - граждан Азербайджана, Ганы, Палестины и Китая. При этом только в последнем случае присяжные сочли доказанным мотив национальной ненависти.

Некоторые представители российской общественности высказывали в связи с этим предположение о "чрезмерной толерантности", проявленной присяжными по отношению к лицам, обвинявшимся в совершении преступлений против лиц другой национальности. В очередной раз подчеркивалась и неэффективность суда присяжных как института.

Уполномоченный не располагает достаточной информацией для подтверждения или опровержения, по сути дела, оценочного тезиса о "национальной ангажированности" присяжных. Уполномоченный, однако, считал бы необходимым подчеркнуть, что в обоих случаях оправдание обвиняемых присяжными было в значительной мере обусловлено не вполне квалифицированной работой как следственных органов, так и стороны обвинения. Исчерпывающее и убедительное доказательство присяжным вины обвиняемого в делах подобного плана - нелегкая работа, навыками которой еще только предстоит овладеть российским правоохранительным органам.

Впрочем, отчетный год дал и примеры осмысленного и умелого применения правоохранительными органами статей Уголовного кодекса Российской Федерации, карающих за преступления националистической направленности.

12 июля 2006 года Тверской суд Москвы вынес приговор по делу об избиении продюсера НТВ Э. Мирзоева. Суд установил в действиях обвиняемых признаки состава преступления, предусмотренного статьей 282 УК РФ (возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства).

31 июля 2006 года Советский суд Челябинска вынес приговор двум членам партии "НБП без Лимонова", обвиняющимся в разжигании национальной розни. А. Назаров и И. Герасимов признаны виновными по пункту "в" части 2 статьи 282 УК РФ (возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства организованной группой), по статье 212 УК РФ (массовые беспорядки) и по статье 280 УК РФ (публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности).

25 августа 2006 года Воронежский областной суд приговорил с учетом статьи 282 УК РФ И. Павлюка, обвиняемого в убийстве студента из Перу, к 16 годам лишения свободы в колонии строгого режима. Соучастники этого преступления были приговорены к различным срокам лишения свободы и исправительным работам.

Примечательно, что в качестве отягчающего обстоятельства в приговоре присутствовал пункт "е" статьи 63 УК РФ (совершение преступления по мотиву национальной, расовой, религиозной ненависти или вражды).

15 сентября 2006 года Московский городской суд признал москвича А. Копцева, напавшего на прихожан синагоги на улице Большая Бронная, виновным и по статье 282 УК РФ, приговорив его к 16 годам лишения свободы в колонии строгого режима.

5 октября 2006 года в г. Кирове суд вынес приговор по части 1 статьи 282 УК РФ местному жителю, который 19 апреля 2006 года расклеивал листовки, возбуждающие национальную ненависть, либо вражду. Суд назначил ему наказание в виде 120 часов исправительных работ.

Огромная ответственность в деле предотвращения насилия на почве расовой, национальной или религиозной нетерпимости лежит на органах правопорядка. Порой именно их неумелые действия или, что еще хуже, зачастую преднамеренное бездействие приводит к крайне тяжелым последствиям. Примером тому сентябрьские события в г. Кондопоге (Республика Карелия). Изначально поводом для волнений стала заурядная потасовка между посетителями и работниками местного ресторана. Последние обратились за помощью не к милиции, а к представителям одной из этнических криминальных группировок. При полном попустительстве находившихся поблизости сотрудников милиции потасовка переросла в массовую драку, в которой погибли двое местных жителей. По прошествии нескольких дней в городе начались межэтнические столкновения, по-настоящему запахло погромом выходцев с Кавказа.

Отдельно следует упомянуть о провокационной роли, которую сыграло в указанных событиях так называемое Движение против нелегальной иммиграции (ДПНИ). Руководители ДПНИ специально прибыли в Кондопогу и своими выступлениями подстрекали жителей города к беспорядкам и насилию. К сожалению, прокуратура Республики Карелии, по не вполне понятным причинам не дала должной правовой оценки действиям активистов ДПНИ.

По итогам событий в Кондопоге от занимаемых должностей были освобождены все руководители "силового блока" республики. Возбуждено несколько уголовных дел. Бесспорно, что уроки этих событий должны быть учтены в работе правоохранительных структур по всей стране.

В целом, как представляется, националистические и ксенофобские настроения постепенно превращаются, по сути дела, в долговременный элемент политической и общественной жизни России. Причины этой тревожной тенденции, конечно, нуждаются в глубоком анализе. Хотелось бы обратить внимание на одну из них: укоренившуюся в российском обществе привычку воспринимать друг друга, прежде всего по признаку расы или национальности. Эта привычка далеко не безобидна: в нынешней непростой социально-экономической обстановке, в условиях интенсификации миграционных процессов она подстегивает бытовой межнациональный и межэтнический антагонизм. Его проявления многообразны: от "кухонных" разговоров о "понаехавших тут" до подсознательной, а порой и осознанной готовности оправдать преступления против "инородцев".

С учетом сказанного жесткое пресечение националистических и ксенофобских настроений, равно как и профилактика их возникновения должны, очевидно, рассматриваться как важнейшая задача государства и всего общества, как общенациональный проект, от успешной реализации которого зависит будущее России – единого цивилизованного демократического государства. Акцент при этом должен быть сделан не столько на карательных мерах, сколько на широком комплексе пропагандистских, разъяснительных и воспитательных мер, охватывающих все российское общество от мала до велика. Первой и доминирующей позицией в российской самоидентификации должно стать понятие "гражданин Российской Федерации".

\* Содержание \*

8. Права и свободы человека в контексте проблем миграции

Без риска впасть в преувеличение можно утверждать, что закрытость государства для внешней миграции, равно как и его склонность к чисто полицейскому контролю над внутренней миграцией, ясно указывают на отсутствие в этом государстве демократии как таковой. Проблема, однако, в том, что неумение государства на основе рациональных правовых норм и экономическими рычагами регулировать потоки внешней и внутренней миграции размывает его устои и в конечном счете чревато не менее серьезным нарушением прав и свобод, как его собственных граждан, так и приехавших из-за рубежа.

Общеизвестно, что проблемы внутренней миграции находятся в России в весьма запущенном состоянии. Общество, похоже, смирилось с тем, что вопреки положениям статьи 27 Конституции России в нашей стране едва ли не повсеместно возрожден, а кое-где и "приватизирован" органами правопорядка институт разрешительной прописки. Государство, со своей стороны, как бы "не замечает" столь странного положения вещей и даже не пытается его изменить. Отчасти это объясняется тем, что и общество, и государство озабочены объективно острыми проблемами внешней миграции.

В этом контексте следует положительно оценить принятые в отчетном году Федеральный закон от 18.07.2006г. № 109-ФЗ "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации" и Федеральный закон от 18.07.2006г. № 110-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации". С 15 января 2007 года введен уведомительный режим регистрационного учета иностранных граждан, значительно упрощены процедуры, связанные с привлечением иностранной рабочей силы. Новые законы отражают подлинный смысл регистрации как способа учета иностранных граждан, удостоверяющего только сам факт нахождения иностранца по месту пребывания или по месту жительства и род его занятий.

Однако, дьявол, как известно, заложен в деталях. В данном конкретном случае в качестве таковых выступают подзаконные акты - постановления правительства, ведомственные приказы и инструкции - без которых новые, вполне разумные законы не могут быть воплощены в жизнь. По состоянию на конец 2006 года большинство требуемых подзаконных актов так и не было принято. Однако увидело свет постановление Правительства Российской Федерации от 15.11.2006г. № 683 "Об установлении на 2007 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере розничной торговли на территории Российской Федерации". Уже из названия постановления ясно, что оно вводит ограничения, грозящие существенно изменить рациональный характер новых законов.

Необходимость соблюдения трудовых прав граждан России и защиты национального рынка труда не вызывает сомнений. Вместе с тем строить эту защиту только на административных запретах, как это предписывается постановлением правительства, - неверно. Дополнительные экономически не обоснованные препятствия для формировании свободного рынка труда не столько обеспечивают право граждан России на труд, сколько ущемляют в перспективе их другие права - на справедливое вознаграждение за труд, на жилище и социальное страхование, на приобретение товаров и услуг по доступным ценам.

К настоящему времени определились секторы экономики, в которых труд иностранных работников наиболее востребован. Это строительство, торговля и общественное питание, отдельные отрасли промышленности, сельское хозяйство и транспорт. Иностранные работники занимают рабочие места, которые в основном не пользуются спросом у российских граждан из-за низкого уровня оплаты и тяжелых условий труда, а также рабочие места, которые не могут быть заполнены в связи с дефицитом кадров по определенным специальностям. Таким образом, иностранные работники добавляют конкурентоспособности российской экономике. Поэтому главный вопрос состоит в конечном счете не в том, чтобы искусственно ограничить их право заниматься отдельными видами трудовой деятельности, а в том, чтобы установить их правовой статус на территории России.

По имеющимся экспертным оценкам, общая численность постоянно находящихся в России нелегальных иммигрантов колеблется от 5 до 10 млн человек и имеет

устойчивую тенденцию к увеличению. Проблема очевидна. Суть ее не только в том, что все эти люди не выполняют свои обязанности перед российским государством, в частности не платят налоги, но и в том, что, не имея установленного правового статуса, они остаются бесправными и подвергаются в связи с этим откровенной эксплуатации вплоть до принуждения к труду. Негативные последствия такого положения велики. В российском обществе формируется терпимое отношение к жестоким формам эксплуатации иммигрантов. Представители власти, прежде всего сотрудники правоохранительных органов, вымогают у "нелегалов" взятки, облагают незаконными поборами. Работодатели их обманывают. В свою очередь, и сами нелегальные иммигранты, люди другой культуры и порой далеко не ангелы, оказавшись бесправными в столь враждебной среде, быстро криминализируются. И при этом ясно, что выдворить из страны всех нелегальных иммигрантов или в одночасье пресечь приток новых – не вполне реально.

Между тем многие нелегальные иммигранты прожили в России несколько лет, имеют постоянную или временную работу. В подобных условиях иные страны (США, Италия, Греция и другие) применяют программы легализации иммигрантов (так называемые "иммиграционные амнистии") как альтернативный способ противодействия нелегальной иммиграции. Их опыт – предмет объективного и внимательного изучения.

Противодействию нелегальной иммиграции служит и Соглашение о реадмиссии, подписанное между Россией и Европейским Союзом 25 мая 2006 года. По этому соглашению Россия и Европейский Союз берут на себя обязательство принимать обратно своих граждан, граждан третьих стран и лиц без гражданства, незаконно въехавших на территорию одной из договаривающихся сторон с территории другой договаривающейся стороны.

В течение первых трех лет после вступления указанного Соглашения в силу Россия в порядке реадмиссии обязана принимать пока только россиян или же граждан государств, с которыми у нее имеются соответствующие соглашения о реадмиссии (единственным таким государством сегодня является Литва).

Поскольку между Россией и государствами-участниками Содружества Независимых Государств (кроме Грузии и Туркмении) действует безвизовый режим, многие приезжие из этих стран используют российскую территорию для транзита в страны Европейского Союза. Опыт показывает, что возвращение нелегальных иммигрантов в страну их гражданской принадлежности – дело сложное и затратное. Поэтому важно, чтобы в ближайшие три года Россия заключила соглашения о реадмиссии с государствами-участниками СНГ, через которые также идут потоки нелегальных иммигрантов.

За три последних года число иммигрантов, признанных беженцами в Российской Федерации, сократилась почти в 35 раз. На 1 января 2003 года такой статус имели 13,8 тыс. человек, на 1 января 2006 года – всего 456 человек. На 1 октября 2006 года на учете в органах миграционной службы состояло 397 беженцев. Также по состоянию на 1 октября 2006 года временное убежище в Российской Федерации получили 1118 иммигрантов. На самом деле количество иностранных беженцев в России вряд ли существенно уменьшилось. По всей видимости, большинство беженцев просто перестали учитывать в качестве таковых, лишив в итоге легального статуса и связанных с ним прав.

В очереди для подачи ходатайства о предоставлении временного убежища и статуса беженца состоит более 15 тыс. иностранных иммигрантов. Через несколько лет и то, если повезет, его получат лишь единицы.

Особо следует сказать о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища лицам, преследуемым на родине за их политические убеждения. Предоставление политического убежища – политическая и нравственная обязанность каждого демократического государства. Россия же выполняет ее лишь на бумаге. Проблема в ограничениях, которые вводит действующее Положение о порядке предоставления политического убежища, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 21.07.1997г. № 746. Согласно этому документу, одним из оснований для отказа в предоставлении политического убежища в России является прибытие претендующего на убежище лица из страны с развитыми и устоявшимися

демократическими институтами в области защиты прав человека. Список таких стран регулярно составляет Министерство иностранных дел Российской Федерации. Последний раз в феврале 2005 года МИД России включил в этот список Вьетнам, Зимбабве, Китай, Мьянму, Уганду и другие. Почему на таком фоне в список не попали КНДР, Куба или Иран – непонятно. Так или иначе, в списке МИД России оказалось 140 стран, гражданам которых Россия имеет основания отказать в политическом убежище. К сказанному следует добавить, что политическое убежище не предоставляется и гражданам государств-участников СНГ, с которыми у России действует безвизовый режим въезда граждан.

Анализ судебной практики по делам, связанным с нарушением правил въезда и пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации, показывает, что суды неоправданно часто применяют такую дополнительную меру наказания, как административное выдворение с территории Российской Федерации. По смыслу статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях за нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства режима пребывания в России, выразившееся в несоблюдении установленного порядка регистрации, может быть назначено наказание в виде наложения административного штрафа с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.

Административное выдворение непосредственно ограничивает не только право иностранного гражданина или лица без гражданства свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства в России. Находясь на территории России, иностранные граждане и лица без гражданства вступают в различного рода правоотношения и тем самым реализуют другие права и свободы. Административное выдворение как мера, обусловленная принудительным прекращением права пребывания указанных лиц на территории России, ввиду производности иных прав от права свободного передвижения и выбора места пребывания, влечет за собой ограничение или прекращение других прав. При этом важно, чтобы административное выдворение как весьма суровое наказание при любых обстоятельствах было необходимым и соразмерным совершенному нарушению.

К Уполномоченному обратился гражданин Российской Федерации Ж. с жалобой на постановление Сергиево-Посадского городского суда Московской области в отношении его супруги – гражданки Туркмении.

Супруге заявителя длительное время не удавалось решить вопрос регистрации по месту жительства. В октябре 2005 года заявитель был приглашен в паспортно-визовый отдел УВД Сергиево-Посадского района для решения вопроса регистрации жены. Сразу после этого в отношении супруги Ж. было открыто административное дело за нарушение правил пребывания в Российской Федерации. Постановлением Сергиево-Посадского городского суда от 1 ноября 2005 года супруга Ж. была признана виновной в совершении правонарушения, предусмотренного статьей 18.8 КоАП РФ, оштрафована и принудительно выслана к месту прежнего проживания в Туркмении. Таким образом, из-за отсутствия регистрации супруга Ж. была насильственно разлучена с мужем и двухлетним сыном. Анализ материалов дела, проведенный в аппарате Уполномоченного, показал, что в ходе судебного разбирательства ряд обстоятельств, имеющих существенное значение для дела, не был исследован и не получил оценки.

Согласно статье 38 Конституции Российской Федерации семья находится под защитой государства. Пункт 3 статьи 16 Всеобщей декларации прав человека предусматривает, что семья – естественная и основная ячейка общества – имеет право на защиту со стороны общества и государства.

Судом не была принята во внимание статья 4.1 КоАП РФ, которая при назначении административного наказания физическому лицу предписывает учитывать характер совершенного им административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие или отягчающие административную ответственность. Пункт 3 статьи 4.2 КоАП РФ предусматривает, что совершение административного правонарушения при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств признаются обстоятельствами, смягчающими административную ответственность.



Кроме того, не было учтено, что в соответствии со статьей 7 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" разрешение на временное проживание иностранному гражданину не выдается, если данный иностранный гражданин в течение пяти лет, предшествовавших дню подачи заявления, подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации либо депортации. Таким образом, назначение судом дополнительного вида наказания привело к тому, что супруга Ж. на пять лет оказалась разлучена со своей семьей и смогла бы увидеть своего сына только в семилетнем возрасте. Административное выдворение женщины нарушило и право ее сына жить и воспитываться в семье, а также его право на общение с родителями, гарантированные статьями 54, 55 Семейного кодекса Российской Федерации.

Изложенные доводы были приведены в ходатайстве Уполномоченного к Председателю Московского областного суда о пересмотре дела. Мособлсуд согласился с доводами Уполномоченного и изменил постановление Сергиево-Посадского городского суда Московской области об административном правонарушении в отношении супруги Ж. в части назначения дополнительного наказания - административного выдворения.

В настоящее время женщина вернулась к своей семье.

К сожалению, не являются единичными случаи административного выдворения иммигранта сразу после подачи им кассационной жалобы на решение суда, то есть до вступления этого решения в законную силу. Так, в частности, произошло с гражданином Узбекистана М.

В 2005 году Службой национальной безопасности Республики Узбекистан против М., проживавшего в Российской Федерации с 2000 года, было возбуждено уголовное дело "за участие в религиозных экстремистских, сепаратистских, фундаменталистских и иных запрещенных организациях". М. был объявлен в международный розыск. В феврале 2006 года по запросу Генеральной прокуратуры Республики Узбекистан М. был задержан по месту жительства в Липецкой области и заключен под стражу. В конце сентября того же года Генеральная прокуратура Российской Федерации отказала в удовлетворении запроса о выдаче М., который был в итоге освобожден. В период содержания в следственном изоляторе у М. истек срок регистрации в России. Сразу после освобождения он предпринял меры для оформления регистрации, но безосновательно получил отказ.

Опасаясь высылки в Узбекистан, М. прибыл в Москву и обратился за помощью в Центр приема беженцев Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев с ходатайством о предоставлении ему международной защиты. Немедленно после этого М. был задержан и постановлением Тверского районного суда г. Москвы за отсутствие регистрации подвергнут административному наказанию в виде штрафа с административным выдворением за пределы Российской Федерации. На судебном заседании М. был лишен помощи адвоката, ему также не была предоставлена возможность предъявить суду имевшиеся у него документы, в том числе об отказе Генпрокуратуры России в его экстрадиции.

До решения вопроса об административном выдворении М. был помещен в Центр временного содержания иностранных граждан № 1 ГУВД г. Москвы. В Московский городской суд была подана кассационная жалоба на решение Тверского районного суда г. Москвы о его административном выдворении. Однако, несмотря на то, что постановление Тверского районного суда г. Москвы о выдворении М. еще не вступило в законную силу, он был при непонятных обстоятельствах противозаконно и очень срочно отправлен самолетом в Узбекистан.

Уполномоченный обратился к Генеральному прокурору Российской Федерации с просьбой дать оценку законности и обоснованности выдворения М. из России и принять необходимые меры прокурорского реагирования. Согласно ответу Генеральной прокуратуры, факт выдворения М. до вступления в силу постановления суда подтвердился, в связи с чем прокуратурой Центрального административного округа (ЦАО) г. Москвы было возбуждено уголовное дело в отношении должностных лиц по признакам превышения ими своих служебных полномочий.

В отчетном году заметно увеличилось число обращений в связи с неправомерными действиями сотрудников территориальных органов Федеральной миграционной службы. Материалы обращений позволяют сделать вывод о систематическом неисполнении ими вступивших в законную силу судебных постановлений.

Так, гражданин В., прибыв в 1992 году из Киргизии, постоянно и безвыездно проживает в России. Этот факт подтверждается имеющимися в паспорте В. отметками о регистрации по месту жительства в Российской Федерации.

В Ульяновской области, где проживает нетрудоспособная мать заявителя, ему длительное время не удавалось решить вопрос приобретения гражданства Российской Федерации. Заявитель был вынужден обратиться в суд с иском к паспортно-визовой службе (ПВС). Своим решением Чердаклинский районный суд Ульяновской области обязал ПВС Чердаклинского РОВД и паспортно-визовое управление (ПВУ) УВД Ульяновской области принять у В. документы для приобретения гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке. Поскольку это постановление суда исполнено не было, В. вновь обратился в суд с иском к ПВУ УВД Ульяновской области.

Суд вновь обязал ПВУ УВД Ульяновской области принять заявление В. о приобретении российского гражданства в упрощенном порядке без получения разрешения на временное проживание и вида на жительство. Однако УФМС по Ульяновской области не исполняет и это вступившее в законную силу судебное решение.

По этому и другим подобным фактам Уполномоченный обратился к директору ФМС России с предложением взять на контроль обязательное и неукоснительное исполнение вступивших в законную силу судебных постановлений.

Еще одна чрезвычайно запутанная проблема связана с возвращением соотечественников из государств-участников СНГ и стран Балтии на постоянное жительство в Россию. Подавляющее большинство этих людей не принадлежат к титульной нации страны, из которой уезжает, считают своим родным языком русский и ассоциируют себе с русской культурой. Трагизм ситуации состоит в том, что, вернувшись на свою историческую родину, они могут запросто оказаться на положении нелегальных иммигрантов по причине отсутствия каких-то из требуемых миграционной службой документов. Особенно тяжело страдают от этого пожилые люди, разом лишаящиеся пенсий, права на бесплатное медицинское обслуживание и многого другого. За нарушение правил пребывания на родине вернувшиеся соотечественники на общих основаниях могут быть подвергнуты штрафу и выдворению из страны.

Анализ обращений к Уполномоченному свидетельствует о том, что Указ Президента Российской Федерации от 22.06.2006 г. № 637 "О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом" стал серьезным шагом в верном направлении. Этот документ как едва ли не первая концептуальная попытка решения проблемы возвращения соотечественников на родину заслуживает максимальной поддержки.

Вместе с тем нельзя не обратить внимания на то, что самые острые вопросы - жилищных, трудовых и социальных гарантий переселенцам - предполагается решать в рамках региональных программ. Исключение составляют сравнительно скромные федеральные выплаты и компенсации. "Социальный пакет" переселенца находится в прямой зависимости от конкретного работодателя в регионе. Решение жилищных вопросов увязано с ипотечным кредитованием. При этом, однако, с учетом заявленных в проектах региональных программ зарплат переселенцев (от 5 до 12 тыс. рублей) получение ими банковской ссуды для строительства полноценного жилья представляется весьма проблематичным. Также не вполне понятно пока, какие меры будут предусмотрены для обеспечения баланса прав и интересов переселенцев и старожилов тех мест, куда они переселяются. Ясно, что нарушение такого баланса в

ту или иную сторону в отдельных случаях может негативно сказаться на социальной и психологической совместимости двух указанных групп населения России.

В целом, как представляется, при всех своих несомненных достоинствах упомянутый Указ Президента Российской Федерации знаменует собой лишь начало решения стратегической задачи возвращения соотечественников на родину. Следующим важным шагом на этом пути мог бы, наверное, стать федеральный закон о репатриации соотечественников.

\* Содержание \*

#### 9. Защита прав граждан на свободу совести

В отчетном году обращения граждан в связи с нарушением их права на свободу совести поступали к Уполномоченному в среднем через день примерно из половины субъектов Российской Федерации. Поскольку едва ли не в каждом случае речь шла о правах всех членов того или иного религиозного объединения, такое количество обращений следует, видимо, признать весьма значительным.

Анализ указанных обращений позволяет разделить их на две группы. В первой – представлены жалобы на действия властей при рассмотрении традиционно острых в России вопросов хозяйственного обустройства религиозных объединений – о возвращении конфискованной в советское время церковной собственности, об оформлении разрешений и выделении участков для строительства культовых зданий. Обращения из второй группы сигнализируют о фактах некорректного отношения к служителям культа и представителям церковного актива, а порой и их преследований. В отдельных обращениях заявители возражают против разработки неправомερных, по их мнению, федеральных и региональных законопроектов, регулирующих деятельность религиозных объединений.

Следует также упомянуть о том, что, как обычно, с жалобами на нарушение их права на свободу совести к Уполномоченному в отчетном году обращались главным образом представители небольших, или так называемых "нетрадиционных конфессий". Жалобы от представителей "традиционных конфессий" были крайне редки. Ни одной жалобы не поступило от представителей Русской православной церкви. Возможно, такое распределение жалоб по конфессиям в определенной степени случайно. Вместе с тем хотя бы отчасти в нем трудно не усмотреть и некоторую закономерность. Суть которой, похоже, состоит в том, что не все действующие в нашей стране религиозные объединения на практике равны перед законом, как это предписано российской Конституцией.

По жалобам граждан Уполномоченный и сотрудники его рабочего аппарата обращались в федеральные министерства и ведомства, в органы власти субъектов Российской Федерации с просьбой о представлении материалов и разъяснений, а также выезжали в служебные командировки по стране. В ряде случаев обращения направлялись в федеральные и региональные органы власти на основе сообщений СМИ, в частности, для проверки информации об актах вандализма в отношении молитвенных зданий мусульманских, иудейских, протестантских общин в Ярославской и Астраханской областях и в Хабаровском крае.

В целом примерно в каждом третьем случае вмешательство Уполномоченного побуждало федеральные и региональные органы власти вернуться к рассмотрению вопросов, поставленных в обращениях граждан, и в итоге принять меры для восстановления их нарушенных прав. Информация о положительном разрешении обращений граждан по вопросам о безвозмездной передаче земельных участков религиозным объединениям, об оказании этим объединениям содействия в получении помещений для их нужд, о возврате культовых зданий поступила из Курской и Владимирской областей, Красноярского края, г. Москвы, Республики Северная Осетия-Алания.

К сожалению, так происходит далеко не всегда. В частности, уже девятый год власти г. Москвы не могут решить вопрос о выделении земельного участка Общине духовных христиан-молокан. Впервые этот вопрос попал в поле зрения Уполномоченного около двух лет назад после обращения к нему руководителей

общины. Начатая тогда переписка с городскими властями насчитывает сегодня десятки единиц корреспонденции. Постепенно отношение властей к нуждам общины стало более внимательным и участливым. Судя по письму, поступившему к Уполномоченному от префекта Южного административного округа (ЮАО) г. Москвы П. Бирюкова в декабре 2006 года, власти наконец-то предложили молоканам неплохой участок и обещали содействие в его освоении. Договоренности, однако, достичь не удалось в связи с требованием общины вернуть ей первоначально выделенный, а затем отобранный властями участок.

Последнее предложение префектуры ЮАО г. Москвы выглядит как будто вполне реальным и обоснованным. Впору задуматься о причинах внешне неконструктивного отношения к нему общины. Не отражает ли такое отношение реакцию верующих на нежелание властей признать, что первоначально выделенный общине участок был отобран неправомочно, в частности, с помощью явно подтасованных результатов опроса жителей. В своих обращениях к властям Уполномоченный ранее уже указывал на подтасовки результатов опроса. Тем не менее в своем письме от декабря отчетного года префект П. Бирюков вновь ссылается на них как на одно из оснований для изъятия первоначально выделенного общине участка. Искренне верующие люди бывают порой весьма принципиальны в своей борьбе за справедливость. Об этом негоже забывать представителям светской власти.

Знаковым событием для общественной жизни России, способным в перспективе позитивно повлиять на правовое разрешение конфликтных ситуаций между органами власти и религиозными объединениями, стало решение Европейского суда по правам человека, принятое в октябре 2006 года по жалобе Московского отделения Армии Спасения.

В своем обращении в Европейский суд Московское отделение Армии Спасения обжаловало отказ Управления юстиции г. Москвы перерегистрировать его в качестве религиозного объединения. Суд согласился с доводами заявителя и, усмотрев в решении Управления юстиции г. Москвы факт нарушения статей 9 и 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, обязал Россию выплатить религиозному объединению сумму в 10 тыс. евро в порядке компенсации нематериального ущерба.

Решение Европейского суда подтверждает обоснованность позиции Уполномоченного, ранее высказывавшегося за признание за Московским отделением Армии Спасения права на перерегистрацию в качестве религиозного объединения. Европейский суд выявил и охарактеризовал те неверные основания, на базе которых органы власти и суда в России порой отказывают религиозным объединениям в регистрации. К таковым суд отнес: ссылки на "иностранное происхождение" религиозного объединения или на несоответствие его внутрицерковной структуры и культа практике так называемых "традиционных религий"; квалификацию религиозного объединения как "нетрадиционного" и некоторые другие.

Стоит отметить, что на многие из этих негативных фактов указывалось в Докладе Уполномоченного за 2005 год, но, к сожалению, их устранение происходит слишком медленно. Перед российскими органами власти стоит задача: научиться строго и непредвзято руководствоваться основаниями, изложенными в статье 14 Федерального закона от 26.09.1997г. № 125-ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях", а также корреспондирующими с этой статьей решениями Европейского суда при рассмотрении заявлений граждан о регистрации религиозных объединений.

В отчетном году Уполномоченному пришлось уделить немало внимания рассмотрению коллективных обращений граждан в связи с разработкой ряда федеральных и региональных законопроектов, регулирующих религиозную деятельность.

Один из них – проект федерального закона "О внесении изменений в некоторые федеральные законы в целях противодействия незаконной миссионерской деятельности".

В своих обращениях к Уполномоченному религиозные лидеры и верующие целого ряда протестантских объединений из разных регионов России выражали несогласие с теми положениями законопроекта, которые касаются порядка осуществления миссионерской деятельности, круга лиц, имеющих право ее осуществлять, запретов на проведение миссионерской деятельности. По мнению заявителей, отчетливо ограничительный уклон законопроекта объясняется стремлением его авторов неправомерно ограничить деятельность так называемых "нетрадиционных религий" по субъективным идеологическим и мировоззренческим основаниям.

Упомянутый законопроект вполне корреспондируется с инициативой московских законодателей, занятых рассмотрением проекта Кодекса города Москвы об административных правонарушениях. По мнению многих обратившихся к Уполномоченному граждан, статья 3.8 проекта "Приставание к гражданам в общественных местах" оперирует не имеющими четкого правового содержания понятиями "приставание" и "религиозная агитация", что создает предпосылки для их произвольного применения в ущерб правам религиозных организаций.

Представленная потенциально конфликтная ситуация имеет и другую сторону. Свою обеспокоенность в связи с законодательной инициативой Московской городской Думы представители религиозных и общественных организаций столицы высказали в письме к депутатам, ответа на которое они так и не получили. И уже в письме к Уполномоченному граждане ставят вопрос, намерены ли московские законодатели учитывать мнение "инаковерующих" москвичей.

В отчетном году с особой остротой встал вопрос о допустимости обязательного преподавания в государственных (муниципальных) общеобразовательных школах предметов религиозной направленности.

Согласно статье 14 Конституции Российской Федерации "никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной". Соответственно, российское законодательство допускает преподавание "религиозных предметов" в общеобразовательных школах строго вне рамок обязательной школьной программы. Пункт 4 статьи 5 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" обуславливает такую возможность просьбами родителей, согласием детей, а также согласованием с органами местного самоуправления. Такой подход в целом соответствует общеевропейской практике, базовым документам Совета Европы.

Вместе с тем российское законодательство предусматривает право субъектов Российской Федерации вводить обязательное преподавание отдельных учебных предметов в качестве так называемых региональных компонентов государственных стандартов общего образования. При этом ясно, что содержание и направленность учебных предметов, вводимых в качестве региональных компонентов, не могут противоречить российской Конституции и федеральному законодательству, в том числе и конституционному принципу о свободе совести.

В отчетном году в ряде субъектов Российской Федерации по инициативе властей началось внедрение в программы государственных (муниципальных) общеобразовательных школ предметов, имеющих явные признаки религиозной направленности. Об этом с тревогой сообщали заявители из Белгородской, Калужской, Ивановской, Мурманской, Пензенской, Псковской, Томской, Челябинской областей.

Особую обеспокоенность вызвала ситуация, сложившаяся в Белгородской области, где региональным законом "Об установлении регионального компонента государственных образовательных стандартов общего образования в Белгородской области" в качестве обязательной дисциплины был введен курс "Православная культура".

После обращений Уполномоченного в Министерство образования и науки Российской Федерации и Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки с просьбой проверить действия Белгородского управления образования и дать оценку содержанию и направленности учебников и пособий по курсу "Православная культура" стало ясно, что ни то, ни другое ведомство данных пособий не имели, не читали, и не хотели даже вникать в их содержание.

По поручению Уполномоченного сотрудники его рабочего аппарата выезжали в Белгород, где встречались с представителями органов образования, учащимися и их родителями, присутствовали на занятиях по предмету "Православная культура". Особое внимание было уделено изучению учебных пособий и учебников, используемых для преподавания указанного предмета.

Предварительный анализ учебника по предмету "Православная культура" для учащихся 10-11 классов показал, что он имеет ярко выраженную религиозную, а отнюдь не религиоведческую или культурологическую направленность.

Общее содержание разделов, написанных на такой основе, чревато обострением неприязни между приверженцами различных религий и, как представляется, может в перспективе спровоцировать рост межконфессиональной напряженности.

Крайняя неоднозначность первого опыта преподавания предмета "Православная культура" в Белгородской области, опасения того, что при бездействии федеральных органов образования этот опыт может стать примером для других регионов, побудили Уполномоченного обратиться к Председателю Правительства Российской Федерации с предложением о проведении серьезного, беспристрастного и профессионального анализа сложившейся ситуации на предмет ее соответствия Конституции и законодательству нашей страны. Нравственное воспитание в школе крайне необходимо. Однако очень важно, чтобы оно вело не к разъединению, а к сплочению юных граждан Российской Федерации независимо от религиозных убеждений, сложившихся в их семьях.

\* Содержание \*

#### 10. Соблюдение права граждан на мирные собрания

Право граждан собираться мирно, без оружия, проводить митинги, демонстрации, шествия и пикетирования гарантировано Конституцией Российской Федерации. Неотъемлемость этого права, его особое место в системе координат современной демократии неоднократно подчеркивались в документах и решениях различных международных органов, участником которых является Российская Федерация.

Участие в мирных собраниях позволяет гражданам не только свободно выражать свое мнение, но и формировать мнение сограждан, выдвигать требования по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны, а также ее внешней политики. Без особого преувеличения можно сказать, что оценка уровня развития демократии и состояния гражданского общества в любом государстве во многом зависит от того, насколько полно и беспрепятственно реализуется его гражданами право на мирные собрания.

На протяжении десяти лет после принятия Конституции Российской Федерации право на мирные собрания не было подкреплено специальным законом, регулирующим порядок их проведения. Этот пробел в российском законодательстве весьма негативно сказывался на последовательности и прозрачности процедур реализации этого права, создавал возможность для злоупотреблений как со стороны самих граждан, так и со стороны государства. В таком непростом контексте Федеральный закон от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях", четко и недвусмысленно гарантировавший уведомительный порядок проведения публичных мероприятий, бесспорно, стал большим шагом вперед в развитии российской демократии.

К сожалению, опыт показывает, что граждане Российской Федерации, вознамерившиеся реализовать свое право на мирные собрания, нередко сталкиваются со значительными проблемами и трудностями. В своих обращениях к Уполномоченному представители политических партий и общественных организаций, отдельные граждане часто протестуют против ограничения государственными и муниципальными органами их права на мирные собрания.

С целью изучения нынешнего положения дел с реализацией права на мирные собрания Уполномоченный обратился с соответствующими запросами к своим коллегам,

уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации. Анализ поступившей от них информации позволяет констатировать, что право на мирные собрания реализуется в нашей стране не вполне удовлетворительно. Отчасти это, конечно, объясняется традиционно настороженным отношением властей к деятельности тех, кого они склонны считать оппозицией. Но ничуть не меньше, а, пожалуй, даже больше проблем возникает по причине отсутствия четкого и единообразного механизма применения Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях".

В целом полномочия федерального законодателя, переданные этим законом региональным властям, оказались, по сути дела, не востребованными. Власти большинства субъектов Российской Федерации явно не торопятся законодательно определить единый порядок проведения публичных мероприятий, предпочитая в каждом конкретном случае принимать решения по обстоятельствам, а то и просто "по понятиям". Такой "метод" работы, оставляя властям слишком широкие возможности для произвольных действий, чреват острыми конфликтами, в частности, подобным тому, что произошел в Докузпаринском районе Республики Дагестан.

10 апреля 2006 года инициативная группа из числа жителей Докузпаринского района Республики Дагестан в полном соответствии с законом направила в районные органы власти уведомление о проведении 25 апреля в парке отдыха села Усучай митинга с целью выражения общественного недоверия главе муниципального образования "Докузпаринский район" К.Абасову. Ответа на это уведомление инициативная группа не получила. В день проведения митинга уже собравшимся людям было в устной форме "предложено" перенести его проведение во двор здания управления коммунального хозяйства района. Причем двор этот был заведомо мал для заявленного количества участников митинга. К отказавшимся подчиниться сомнительному с точки зрения законности "предложению" правоохранительными органами было применено насилие, в результате которого один из участников митинга погиб, трое получили тяжелые ранения, а многие другие – телесные повреждения разной степени тяжести.

Проверка, проведенная прокуратурой Республики Дагестан по заявлению участников митинга, фактов нарушения их прав не выявила. Поскольку беспристрастность и качество проверки вызвали вполне обоснованные сомнения, Уполномоченный обратился в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, которая, в свою очередь, согласилась с тем, что проверка была проведена неполно. Прокурору Республики Дагестан было предложено направить материал для принятия решения в рамках расследования уголовного дела по факту убийства одного из участников митинга и причинения телесных повреждений другим.

Ход проверки взят на контроль Генпрокуратурой России и Уполномоченным.

В целом следует подчеркнуть, что по-прежнему чрезвычайно остро стоит проблема обеспечения общественного порядка во время проведения митингов, демонстраций, пикетов и других публичных мероприятий. Зачастую по недосмотру, а то и при попустительстве правоохранительных органов происходят столкновения между участниками мероприятий, нередко случаи незаконного или необоснованного применения силы со стороны сотрудников милиции.

Наибольшее количество жалоб вызывает нарушение процедуры согласования уведомлений о проведении публичных мероприятий.

Предусмотренный Федеральным законом "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" уведомительный порядок организации и проведения публичных мероприятий нередко истолковывается органами власти как фактически разрешительный. Закон оставляет власти лишь право предлагать организаторам публичных мероприятий изменить место или время их проведения. Важно, однако, понимать, что это право не должно превращаться в удобное средство запрета неудобных власти публичных мероприятий. Иными словами, предложения об изменении места или времени публичного мероприятия должны быть серьезно и убедительно для его организаторов обоснованы. С этим пока существуют немалые проблемы отчасти,

видимо, по причине отсутствия в законе перечня оснований для внесения подобных предложений.

Руководитель Общероссийского общественного движения "За права человека" Л. Пономарев обратился к Уполномоченному с жалобой на нарушение его прав при проведении 3 сентября 2006 года на Лубянской площади г. Москвы пикета "В память о трагедии в Беслане". Проверкой установлено, что руководство префектуры ЦАО г. Москвы без должных оснований дважды письменно предлагало организаторам пикета перенести его на более позднюю дату. В первом случае под предлогом проведения праздничных мероприятий, посвященных Дню города, а во втором - со ссылкой на трудности с обеспечением безопасности самих участников пикета. (При этом оба документа имели один и тот же исходящий номер, что лишь подчеркивало предвзятость их авторов.)

Организаторы пикета своевременно обжаловали эти предложения в прокуратуру ЦАО г. Москвы. По результатам прокурорской проверки предложения префектуры признаны необоснованными. 1 сентября 2006 года, то есть за два дня до даты пикета, прокуратурой было внесено представление префекту ЦАО г. Москвы об устранении допущенных нарушений Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях". Несмотря на это, власти ЦАО г. Москвы воспрепятствовали проведению пикета, а сам его организатор Л. Пономарев был признан виновным в нарушении порядка организации публичного мероприятия и привлечен к административной ответственности. В связи с этим Уполномоченный направил председателю Московского городского суда ходатайство о пересмотре состоявшегося в отношении Л. Пономарева судебного решения.

К сказанному следует добавить, что действия префектуры ЦАО г. Москвы обжалованы организаторами пикета в Таганский районный суд г. Москвы. В настоящее время предложения префектуры о переносе пикета признаны судом незаконными, однако решение пока не вступило в законную силу.

В Федеральном законе "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" отсутствуют основания для запрета на проведение публичного мероприятия. В попытке восполнить этот пробел местные власти идут порой на прямое нарушение закона, самовольно запрещая конкретные публичные мероприятия, либо изобретая собственные законодательные ограничители их проведения. В законах различных субъектов Российской Федерации встречаются юридически абсурдные положения о "признании уведомления не поданным", об "отказе в принятии уведомления", о "невозможности согласования уведомления" и так далее.

В Самарской области могут разрешить проведение публичного мероприятия или отказать в этом. В Республике Тыва организаторам публичного мероприятия выдают разрешение на его проведение. В Рязанской, Ивановской, Костромской, Тюменской областях практикуется вынесение решений об отказе в проведении публичных мероприятий. В отношении публичных мероприятий, уведомление о проведении которых не вызывает у властей возражений, используется термин "положительное решение".

Согласно постановлению администрации Читинской области от 18 марта 2003 года №70-А/П "О мерах по обеспечению правопорядка и безопасности населения при проведении массовых мероприятий в Читинской области" организаторы мероприятия обязаны обратиться в орган местного самоуправления отнюдь не с уведомлением, а с заявлением о выдаче разрешения на проведение мероприятия. При этом информация о дате, месте и времени проведения мероприятия не может быть обнародована до вступления в силу "правового" акта муниципального образования, разрешающего проведение этого мероприятия.

Следует особо подчеркнуть, что подобные доморожденные уловки противоречат букве упомянутого закона и представляют собой форму противозаконного воспрепятствования реализации права граждан на мирные собрания.



В то же время, очевидно, что вопрос о возможности запрета публичного мероприятия действительно нуждается в правовом урегулировании. Логика подсказывает, что никакое право, в том числе и право на мирные собрания, не может реализовываться в ущерб другим правам и свободам. Каким бы непопулярным ни выглядел этот вывод, отсутствие в законе четко оговоренных оснований для запрета публичных мероприятий объективно подталкивает органы власти к незаконным действиям, а значит, и к произволу в ситуации, когда другого выхода по существу нет. Типичен в этом смысле эпизод с запретом в ноябре 2006 года так называемого "Русского марша" в Москве и Санкт-Петербурге. С одной стороны, опыт проведения аналогичного мероприятия в 2005 году подсказывал, что выступление радикальных националистов и на этот раз может приобрести антиконституционный характер. С другой стороны, в рамках действующего Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" никаких законных оснований для запрета "Русского марша" не было. Как известно, власти Москвы и Санкт-Петербурга предпочли нарушить закон, запретив все же "Русский марш". В результате возник крайне опасный прецедент, который был с успехом использован уже в декабре в целях незаконного запрета (для баланса?) так называемого "Марша несогласных", запланированного рядом оппозиционных организаций.

Таким образом, весьма ограниченное, четкое и недвусмысленное закрепление в законе оснований для запрета публичных мероприятий может, как представляется, стать не ограничением, а, наоборот, дополнительной гарантией реализации права на мирные собрания. В том числе и потому, что точно и конкретно изложенные в законе основания для запрета публичного мероприятия могут быть при необходимости аргументировано оспорены в суде. Для того, чтобы такая законодательная мера стала действительно фактором обеспечения, а не ограничения права граждан на мирные собрания, необходимо одновременно в соответствующем законе уточнить и конкретизировать понятие экстремизма, которое в настоящее время открывает возможности для двусмысленных толкований, а следовательно, для злоупотреблений.

Возвращаясь к вопросам соблюдения действующей процедуры согласования, следует отметить, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления нередко нарушают установленные для нее сроки. В свою очередь, суды, как правило, закрывают глаза на подобные нарушения, оставаясь при этом весьма требовательными к организаторам публичных мероприятий. Примеров такого рода больше чем достаточно. Совсем немного обратных примеров, когда судьи, не боясь испортить отношения с местной администрацией, выносят решения о том, что несоблюдение ею сроков процедуры согласования представляет собой нарушение конституционного права на свободу собраний.

Не менее остро стоит вопрос согласования места проведения публичного мероприятия. Органы государственной власти и местного самоуправления охотно пользуются своим правом определять места, где допускается проведение публичных мероприятий. Это не создает особых проблем, когда публичное мероприятие не имеет жесткой увязки с конкретным объектом и может проводиться в любом пригодном для этого месте.

Сложнее обстоит дело тогда, когда публичное мероприятие, например пикетирование, имеет конкретного адресата. Участники такого мероприятия, как правило, настаивают на конкретном месте его проведения.

С одной стороны, определение конкретных мест либо маршрутов проведения публичного мероприятия позволяет властям с наибольшей эффективностью решать проблемы, как безопасности его участников, так и поддержания общественного порядка. С другой стороны, организаторы публичного мероприятия, естественно, стремятся провести его либо вблизи от того органа власти, которому адресованы их требования, либо просто в максимально доступных для граждан местах.

Достигнуть баланса интересов можно, обеспечив неукоснительное исполнение требований, предусмотренных частью 2 статьи 18 упомянутого выше закона об обязательном рассмотрении соответствующими должностными лицами вопросов, ставших причиной проведения публичного мероприятия.

К сожалению, как показывает практика, в подавляющем большинстве случаев указанные требования не выполняются, а игнорирующие их должностные лица никакой ответственности за это не несут.

Проблемы, возникающие в связи с пробелами в законодательном регулировании права на мирные собрания, а также по причине неадекватной правоприменительной практики в этой области, далеко не исчерпываются вышеизложенным. Исходя из очевидной необходимости неукоснительного соблюдения права граждан на мирные собрания, приобретающего особую актуальность в преддверии предстоящих парламентских и президентских выборов, Уполномоченный намерен посвятить этой теме один из своих ближайших специальных докладов.

\* Содержание \*

#### 11. Права военнослужащих и граждан, призываемых на военную службу

В отчетном году не произошло зримых позитивных перемен в сфере обеспечения прав военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей. Больше того, по ряду показателей положение продолжало ухудшаться. В начале августа, выступая на расширенном заседании Главной военной прокуратуры, Генеральный прокурор Российской Федерации, видимо, на основе данных за первое полугодие, сообщил, что по сравнению с 2005 годом общее количество преступлений в Вооруженных Силах Российской Федерации выросло на 13 %, в том числе на почве неуставных отношений – на 3 %. В январе 2007 года Главный военный прокурор обнародовал уже несколько иные данные за весь год. По его словам, общее количество преступлений выросло в 2006 году на 7 %, а количество преступлений, совершенных на почве неуставных отношений, даже сократилось на 1 %. Насколько верны все эти статистические выкладки, не вполне понятно. Можно лишь отметить, что они во многом обесцениваются сохраняющейся в Вооруженных Силах практикой сокрытия преступлений от учета.

Среди других показателей 2006 года Главный военный прокурор отметил и такой: общее количество военнослужащих, пострадавших от "дедовщины" практически не изменилось, но погибших от нее оказалось в два раза меньше, чем в 2005 году. Снижение смертности от "дедовщины" можно расценивать как некоторые положительные сдвиги, однако о позитивной динамике в решении этой серьезнейшей проблемы, пока говорить рано.

Неуставные отношения в Вооруженных Силах – это прямое следствие недостаточного контроля командиров и начальников за личным составом, особенно в вечернее и ночное время, слабой подготовки, а порой и безответственности младших командиров. Влияет на ситуацию и качество призывного контингента.

При этом следует иметь в виду, что неуставные отношения тяжело сказываются на военнослужащих, заставляют постоянно беспокоиться их родных и близких, нередко становятся побудительным мотивом к самоубийствам, к уклонению любым путем от военной службы.

Тревожной тенденцией последних лет является "обогащение" неуставных отношений гораздо более изощренными формами физического насилия и психологического воздействия.

Трагической иллюстрацией остроты проблемы неуставных отношений стало расследование обстоятельств причинения тяжкого вреда здоровью рядового Андрея Сычева, проходившего службу по призыву в Челябинском танковом училище. В ходе расследования было возбуждено шесть уголовных дел о неуставных отношениях.

По горячим следам "дела Сычева" Министерство обороны Российской Федерации приняло ряд организационных мер, призванных способствовать искоренению неуставных отношений. Была разработана и введена в действие инструкция по организации учета сведений о преступлениях и происшествиях в Вооруженных Силах, ужесточающая ответственность за сокрытие этих сведений. Министерством обороны совместно с органами военной прокуратуры созданы специальные группы для работы в

наиболее неблагоприятных с точки зрения дисциплины воинских частях. Хочется надеяться на то, что эти меры дадут ожидаемый результат. В целом, однако, работа по укреплению воинской дисциплины, правовому и патриотическому воспитанию молодежи, профилактике правонарушений в Вооруженных Силах должна носить постоянный и системный, а не "кампанейский" характер. Это особенно важно в преддверии поэтапного перехода к новым, более коротким, чем сейчас, срокам военной службы по призыву.

Согласно Федеральному закону от 06.07.2006 г. №104-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с сокращением срока военной службы по призыву" срок военной службы по призыву составит с 1 января 2007 года 18 месяцев, а с 1 января 2008 года - 12 месяцев. Таким образом, с весеннего призыва 2007 года до весеннего призыва 2008 года военную службу будут одновременно проходить лица, призванные на два и полтора года, с осеннего призыва 2008 года до весеннего призыва 2009 года - лица, призванные на полтора и один год. Пик "пересменки" придется на период с весеннего призыва 2008 года до осеннего призыва того же года, когда военную службу будут одновременно проходить лица, призванные на два, полтора и один год.

Готовясь к переходу на новые сроки военной службы по призыву, не следует забывать опыт 1968 года, когда срок такой службы в сухопутных войсках был сокращен с трех до двух лет, а на флоте - с четырех до трех лет. Именно тогда увеличившееся количество конфликтов между военнослужащими, призванными на разные сроки службы, впервые остро поставило на повестку дня проблему неуставных отношений и, прежде всего, "дедовщины". С учетом имеющегося негативного опыта 1968 года, Министерству обороны Российской Федерации следует уже сейчас серьезно подумать о том, как не допустить его повторения.

В 2004 году в Специальном докладе Уполномоченного "О соблюдении прав граждан в связи с прохождением военной службы по призыву" был поставлен вопрос о необходимости создания института военной полиции, которая взяла бы на себя оперативно-розыскные и следственные функции, несение патрульно-постовой службы, конвоирование задержанных, охрану и досмотр военных грузов. При этом особо подчеркивалось, что органы военной полиции должны финансироваться по отдельной статье федерального бюджета и не могут находиться в подчинении у военного командования. Сразу после опубликования специального доклада предложение о создании института военной полиции не вызвало особого интереса. Хотя на него уже тогда обратил внимание Президент. В отчетном году это предложение, наконец, оказалось востребовано. К сожалению, однако, Минобороны России выступило категорически против ключевой идеи автономности военной полиции, разработав "промежуточное" положение о межведомственных военных комендатурах, функционирующих в составе Вооруженных Сил.

Неуставные отношения в Вооруженных Силах возникают как между военнослужащими срочной службы "старших" и "младших" призывов, так и между командирами и подчиненными. В последнем случае речь идет о злоупотреблении должностными полномочиями, с одной стороны, и о превышении должностных полномочий - с другой.

В отчетном году по-прежнему имели место случаи использования командирами своих подчиненных, прежде всего военнослужащих срочной службы, на работах, не обусловленных исполнением обязанностей военной службы. Некоторые командиры продолжали применять к подчиненным насилие, унижали их человеческое достоинство. Особенно тревожит то, что подобные преступные деяния нередко оставались безнаказанными, а порой даже незамеченными, получая должную правовую оценку лишь при наступлении тяжких последствий для здоровья военнослужащих.

С учетом сказанного нельзя не отметить, что доля жалоб на неуставные отношения по-прежнему не превышает 2 % от общего количества обращений военнослужащих, поступающих к Уполномоченному. Как представляется, многие из них, и, прежде всего, военнослужащие срочной службы либо не знают о существовании института Уполномоченного по правам человека, либо в силу разных обстоятельств лишены возможности обратиться к Уполномоченному, который в рамках своей компетенции нередко способен оказать реальную помощь в защите их прав.

Факты нарушений этих прав зачастую выявляются во время посещения воинских частей Уполномоченным и сотрудниками его аппарата. В 2006 году была проверена информация о фактах неуставных отношениях в Дальневосточном военном округе (г. Хабаровск), в Сибирском военном округе (г. Новосибирск), в Ленинградском военном округе (г. Вологда), в Московском военном округе (пос. Кубинка Московской области). В ходе проверок посещались казармы, столовые, медицинские учреждения, проводились беседы с военнослужащими, а также с представителями местных общественных организаций. Во многих случаях изложенные в обращениях военнослужащих факты неуставных отношений нашли подтверждение.

Особенно эффективной оказалась совместная работа Уполномоченного по правам человека, представителей Минобороны России и Главной военной прокуратуры, позволяющая оперативно реагировать на нарушения прав военнослужащих и принимать меры к их восстановлению. С апреля 2005 года эта работа осуществляется на основе Меморандума о взаимодействии между Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и Министерством обороны Российской Федерации.

В отчетном году в результате одной из таких совместных проверок было установлено, что в ряде районов Московской области вопреки положениям Конституции Российской Федерации и требованиям федерального законодательства сложилась практика необоснованного отказа военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, а также офицерам, проходящим военную службу по призыву, и членам их семей в регистрации по адресам воинских частей до получения ими жилья. В результате вмешательства Уполномоченного исполняющий обязанности начальника УФМС по Московской области полковник милиции М. Утяцкий направил во все подразделения УФМС циркулярное указание о регистрации этой категории лиц до получения жилых помещений по месту дислокации. Таким образом, были восстановлены права 650 военнослужащих.

В тех случаях, когда к Уполномоченному систематически поступают обращения из одной той же воинской части, для выяснения ситуации на месте практикуется проведение выездных приемных.

Такие выездные приемные были организованы в Воронежском гарнизоне в марте 2006 года и на 10-м испытательном полигоне противоракетной обороны Ракетных войск стратегического назначения, дислоцирующемся в г. Приозерске, Республика Казахстан, в июле 2006 года. В период работы этих приемных было принято 353 человека, даны свыше 230 юридических консультаций и разъяснений законодательства. Обращения, не требующие проведения дополнительной проверки и связанные в основном с нарушениями командованием воинских частей законодательства о воинской обязанности и военной службе Российской Федерации в отношении военнослужащих, были положительно разрешены непосредственно в период работы выездных приемных.

В отчетном году по-прежнему остро стоял вопрос соблюдения прав граждан при проведении призыва на военную службу.

По данным мониторинга, проведенного в 2006 году Всероссийской коалицией общественных объединений "За демократическую альтернативную гражданскую службу", права призывников наиболее часто нарушаются при прохождении ими медицинского освидетельствования (23% от общего количества зарегистрированных нарушений). Кроме того, имеют место:

нарушения установленного порядка вызова в военные комиссариаты - 18%;  
нарушения, связанные с осуществлением призывных мероприятий в отношении граждан, имеющих отсрочки от призыва в связи с обучением в образовательных учреждениях, - 16%;  
нарушения процедуры работы призывной комиссии - 15%;  
оказание психологического давления на призывников и их дезинформация сотрудниками военных комиссариатов и членами призывных комиссий - 14%;

нарушения, связанные с осуществлением призывных мероприятий в отношении лиц, не достигших призывного возраста, то есть не являющихся призывниками, - 5%; нарушения установленных сроков призыва на военную службу - 4%; иные нарушения - 5%.

Стремление любой ценой выполнить план по призыву является одной из главных причин принятия призывными комиссиями необоснованных решений, грубо нарушающих права граждан. Факты таких нарушений повторяются из года в год.

В связи с этим хотелось бы вновь вернуться к вопросу, впервые поднятому в Специальном докладе Уполномоченного "О соблюдении прав граждан в связи с прохождением военной службы по призыву". Готовясь к запланированному сокращению срока военной службы по призыву, Минобороны России регулярно указывает на необходимость пропорционального расширения призывной базы. При этом оно ссылается на то, что в настоящее время на военную службу призываются не более 9 % лиц призывного возраста. Между тем этот показатель вызывает сильные сомнения: применяемая Министерством обороны методика подсчета неизвестна, но, похоже, что искомые 9 % получаются путем сопоставления количества призываемых на службу за один год с количеством лиц всех девяти призывных возрастов. При такой "методике" подсчета, реально призванный на военную службу учитывается один раз, в год призыва, а получивший отсрочку - несколько раз, по одному разу каждый год действия отсрочки. Иными словами, Министерство обороны, как представляется, практикует двойной, тройной и так далее учет лиц, пользующихся отсрочкой от призыва. Возможно, именно по этой причине Минобороны оперирует сильно завышенными по сравнению с официальной статистикой данными об общей численности лиц призывного возраста.

Статистика неопровержимо свидетельствует о том, что за любой произвольно взятый период в несколько лет на военную службу призывается никак не меньше 30 % лиц призывного возраста. При этом в последние годы у военкоматов практически не возникает проблем с количеством призываемых на военную службу - план каждого призыва выполняется на 100 %, а иногда и перевыполняется. Во многих регионах страны начал накапливаться резерв призывников.

В 2006 году были приняты поправки к российскому законодательству, касающиеся отсрочек от призыва на военную службу и реформы военных кафедр.

Претерпела изменения существовавшая ранее система отсрочек от призыва на военную службу. С 1 января 2008 года отменяются отсрочки: для отцов, имеющих здорового ребенка до трех лет и мужей жен, беременных первым ребенком, срок беременности которых составляет не менее 26 недель; для учителей и врачей, работающих в сельской местности; для обучающихся в учебных учреждениях МВД России, пожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотиков. Для некоторых отсрочек установлены новые дополнительные условия их предоставления.

Федеральным законом от 03.07.2006 г. № 96-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обороны и военной службы" с 1 января 2008 года устанавливаются новые правила обучения на военных кафедрах. В частности, предусматривается заключение договора об обучении по программе военной подготовки офицеров запаса на военной кафедре. Такой договор может быть заключен на конкурсной основе между Министерством обороны и гражданином, не достигшим 30-летнего возраста и обучающимся на очном отделении в федеральном государственном высшем образовательном учреждении. При этом претендующий на заключение указанного договора гражданин должен быть годным к военной службе по состоянию здоровья и отвечать профессионально-психологическим требованиям, предъявляемым к конкретным военно-учетным специальностям, не иметь судимостей и не подвергаться уголовному преследованию.

Нововведением будет создание в 2008 году системы добровольной подготовки граждан в учебных военных центрах при федеральных государственных высших образовательных учреждениях. Предполагается, что прошедший обучение по программе военной подготовки в учебном военном центре студент после окончания вуза обязан

заключить с Министерством обороны контракт о прохождении военной службы сроком на три года с присвоением ему звания офицера. Такой контракт может быть заключен и с иным федеральным органом исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба. В случае отказа от заключения контракта на прохождение военной службы либо отчисления студента из учебного военного центра он обязан возместить государству средства, затраченные на его военную подготовку, после чего подлежит призыву в армию рядовым сроком на 1 год.

Насколько эффективны все перечисленные нововведения, в какой мере они позволят обеспечить как оборонные интересы государства, так и конституционные права его граждан, покажет время.

К Уполномоченному продолжают поступать обращения от военнослужащих, ветеранов войны и военной службы в связи с низким уровнем их социально-экономического обеспечения.

С предложениями в защиту справедливых требований указанных категорий граждан Уполномоченный неоднократно обращался в Правительство Российской Федерации. Были подняты вопросы повышения денежного довольствия военнослужащих, исчисления их пенсий с учетом реальной стоимости продовольственного пайка. Последний вопрос стал также предметом обращения к председателю Верховного Суда Российской Федерации с предложением о публичном выражении позиции Верховного Суда по данному вопросу.

В обращениях Уполномоченного к Президенту Российской Федерации в ноябре 2005 года были затронуты вопросы диспропорции в пенсионном обеспечении различных категорий фронтовиков и ущемления прав работающих военных пенсионеров на накопленные пенсионные вклады, а в июне 2006 года - вопросы, касающиеся восстановления федерального государственного статуса ветеранов военной службы.

Итогом рассмотрения обращений Уполномоченного стало, в частности, решение Правительства Российской Федерации от 13 декабря 2005 года, согласно которому с 1 января 2006 года на 15 % были повышены размеры окладов по воинским должностям и званиям военнослужащих и соответственно пересмотрены пенсии ветеранов военной службы. В целом, однако, принятых мер далеко не достаточно для обеспечения достойной жизни граждан, посвятивших свою жизнь защите родины. Необходимость четко продуманной и последовательной государственной политики в этой области по-прежнему объективно велика.

Должного внимания заслуживает контроль за рациональным и целевым расходованием бюджетных средств, выделенных в рамках государственного оборонного заказа, а также за доведением до военнослужащих положенных норм довольствия. В настоящее время объектом посягательств становятся бюджетные средства, выделяемые Вооруженным Силам едва ли не на все их нужды - от продовольствия до индивидуальных средств защиты. По данным Главной военной прокуратуры, не привело к укреплению правопорядка в сфере расходования бюджетных средств и создание двух новых структур, ответственных за организацию закупок вооружения, техники, а также материальных ресурсов - единого органа заказов вооружения, военной и специальной техники Министерства обороны Российской Федерации и Центра заказов и поставок материальных и технических средств Тыла Вооруженных Сил Российской Федерации.

Нарушения законов касаются не только вооружения и средств защиты, но и тылового обеспечения войск.

В ходе расследования, проведенного в рамках уголовного дела по факту причинения тяжких телесных повреждений рядовому К., в войсковой части 34091 сотрудниками аппарата Уполномоченного совместно с офицерами военной прокуратуры Дальневосточного военного округа была проведена проверка доведения положенных норм довольствия до военнослужащих части.

По установленным фактам массовых случаев недовложения продуктов питания солдатам заместителю командующего войсками Дальневосточного военного округа по тылу было направлено обращение. По результатам проведенного расследования к пятерым

должностным лицам, виновным в проявлении халатности, были применены строгие меры дисциплинарной ответственности ? увольнение из рядов Вооруженных Сил, понижение в должности.

Для осуществления постоянного и строгого контроля за состоянием питания личного состава была организована работа внутренней проверочной комиссии.

Серьезной проблемой продолжает оставаться обеспечение жильем военнослужащих и членов их семей. По сообщению Министра обороны Российской Федерации, по состоянию на 1 июля 2006 года 154,3 тыс. семей военнослужащих подлежат обеспечению жильем, а свыше 36 тыс. семей нуждаются в улучшении жилищных условий.

В обращениях, поступающих к Уполномоченному, содержатся жалобы на действия жилищных комиссий, волокиту в рассмотрении жилищных вопросов, отсутствие контроля за порядком выдачи и реализации государственных жилищных сертификатов. В ряде случаев удается восстановить право граждан на получение жилья и добиться привлечения виновных должностных лиц к ответственности.

По жалобе военнослужащего майора С. на длительное оформление необходимых документов и затягивание с предоставлением выделенной ему квартиры в связи с предстоящим увольнением с военной службы Уполномоченный обратился к военному прокурору Тихоокеанского флота с ходатайством о проведении расследования. Прокурорской проверкой было установлено, что по вине должностных лиц воинской части и Петропавловск-Камчатской квартирно-эксплуатационной части допущена волокита в рассмотрении жилищного вопроса заявителя, выявлен факт принятия жилищной комиссией противоречащего закону решения.

В адрес командующего войсками и силами на Северо-Востоке России внесено представление об устранении нарушений закона, а также об обеспечении безотлагательного рассмотрения жилищного вопроса заявителя и привлечении виновных в нарушениях должностных лиц к дисциплинарной ответственности.

Проблема обеспечения прав военнослужащих может быть решена только при адекватном финансировании. В 2006 году Министерству обороны Российской Федерации и Федеральному агентству по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству было выделено на эти цели из федерального бюджета 15 млрд рублей. Реагируя на обращения военнослужащих, Уполномоченный намерен в пределах своей компетенции проследить за тем, окажется ли этих средств достаточно и главное будут ли они потрачены по назначению. В любом случае Уполномоченный считает необходимым напомнить о поставленной Президентом Российской Федерации задаче - к 2010 году полностью обеспечить жильем военнослужащих, заключивших контракты до 1 января 1998 года.

Несколько слов хотелось бы сказать о необходимой, но пока еще не сложившейся системе гражданского контроля над Вооруженными Силами, включающей: обязательное участие представителей общественных организаций в работе призывных комиссий, в обсуждении законопроектов, затрагивающих права и свободы граждан в связи с прохождением военной службы; проведение мониторинга соблюдения прав военнослужащих. Вопрос о необходимости формирования системы гражданского контроля поднимался в специальных докладах Уполномоченного "О нарушении уставных правил взаимоотношений между военнослужащими при отсутствии между ними отношений подчиненности" - в 2000 году и "О соблюдении прав граждан в связи с прохождением военной службы по призыву" - в 2004 году. Существенного прогресса в этом важном деле, однако, не видно.

В XXI веке Вооруженные Силы как государственная организация не могут быть эффективными, оставаясь закрытыми для общества. Контроль за жизнью Вооруженных Сил со стороны общественных организаций, конечно, при условии их готовности к конструктивному взаимодействию с органами военного управления, мог бы серьезно

способствовать предупреждению нарушений прав граждан, например, при призыве на военную службу и во время прохождения службы. Пока же можно констатировать, что формированию системы гражданского контроля нередко мешает ведомственная закрытость информации о совершаемых в Вооруженных Силах преступлениях, в том числе связанных с нарушением уставных правил взаимоотношений между военнослужащими. К сожалению, далеко не все должностные лица оказались способны перебороть сложившийся стереотип: общественные организации и общество в целом – лишь помеха в их работе.

Вероятно, большей прозрачности прохождения военной службы по призыву будет способствовать решение о создании родительских комитетов в качестве совещательных, консультативных и представительных органов при воинских частях и военных комиссариатах субъектов Российской Федерации.

Уполномоченный надеется, что созданный Общественный совет при Министерстве обороны Российской Федерации внесет реальный вклад в повышение уровня открытости в части соблюдения прав военнослужащих.

Многообразные проблемы обеспечения прав военнослужащих по крайней мере в обозримом будущем сохраняют свою актуальность в России. Каких-либо магических рецептов быстрого решения этих проблем нет. Принципиально важно, однако, чтобы процесс их решения имел устойчивую положительную динамику. В связи с этим Уполномоченный намерен осуществлять постоянный мониторинг правозащитной ситуации в Вооруженных Силах и в пределах своей компетенции вносить необходимые на его взгляд рекомендации и предложения в соответствующие государственные органы.

\* Содержание \*

12. Актуальная проблематика: вопросы защиты прав российских граждан в Европейском суде по правам человека  
Согласно статье 46 Конституции нашей страны, каждый имеет право в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека. Ратификация Российской Федерацией 5 мая 1998 года Конвенции о защите прав человека и основных свобод и главных Протоколов к ней открыла российским гражданам и всем находящимся под юрисдикцией Российской Федерации лицам правовую возможность строить свою защиту в национальных судах на основе положений указанных Конвенции и Протоколов, а также обжаловать в Европейском суде по правам человека затрагивающие их решения национальных судов.

С 1998 года в Европейский суд по правам человека поступило около 40 тыс. жалоб в отношении России. Не менее половины этих жалоб были отклонены как не отвечающие критериям приемлемости. Остальные подлежат рассмотрению. Впрочем, Регламент Европейского суда не устанавливает нормативных сроков рассмотрения. В силу этого шанс быть реально рассмотренной имеет всего одна из ста жалоб. К концу ноября 2006 года Европейский суд вынес 174 решения по жалобам в отношении России. Следует также иметь в виду, что суд, как правило, "не торопится" рассматривать дела, имеющие, по его мнению, политическую подоплеку.

Решения Европейского суда имеют для России прецедентное значение. Иными словами, вынося свои решения, суд исходит из того, что российские судебные органы будут впредь опираться на них при рассмотрении аналогичных дел. Кроме того, прецедентное значение для России имеют и решения Европейского суда, принятые в отношении других стран, например, по делам о насилии со стороны полиции.

Большое количество обращений граждан России в Европейский суд, как представляется, свидетельствует, прежде всего, об их неудовлетворенности российской судебной системой.

Как должно относиться государство, являющееся членом Совета Европы, в данном случае Россия, к фактам обращения своих граждан в Европейский суд? Как к попыткам "вынести сор из избы", дискредитирующим национальную судебную систему.



Или как к законному стремлению к защите своих прав, в конечном счете, позволяющей сделать национальную судебную систему более эффективной. Логика демократического развития явно побуждает выбрать второй ответ на поставленный вопрос.

Именно поэтому государству следовало бы позаботиться о том, чтобы граждане России на деле располагали возможностью направлять обращения в Европейский суд, а также осуществлять с ним контакты в связи с рассмотрением этих обращений. И конечно, государство не может не проследить за тем, чтобы решения Европейского суда были в полной мере исполнены. Между тем опыт показывает, что граждане России нередко сталкиваются с препятствиями при попытке обратиться в Европейский суд. Не все благополучно и с исполнением его решений.

Анализ решений Европейского суда по правам человека, а также материалов индивидуальных жалоб показывает, что давление в связи с подачей жалобы в Европейский суд чаще всего оказывается на две категории российских граждан. Это лица, находящиеся в местах лишения свободы, и жители Чеченской Республики.

Неправомерное вмешательство в право заключенных на обращение в Европейский суд впервые нашло свое отражение в решении суда по делу "Полешук против России" от 7 октября 2004 года и в решении "Кляхин против России" от 30 ноября 2004 года. В 1998-2000 годах администрация следственного изолятора 18/2 отказывала К. Кляхину в отправке его писем в Европейский суд, а также не выдавала адресованные ему письма из суда. Что касается Е. Полешука, то в 1999 году администрация исправительного учреждения, в котором он содержался, дважды отказывала ему в направлении жалобы в Европейский суд. Основанием для отказа послужила ссылка на то, что не были еще исчерпаны внутренние средства правовой защиты, например обращение с жалобой о пересмотре приговора в порядке надзора или обращение в Конституционный Суд Российской Федерации.

Оба этих инцидента имели место в то время, когда согласно действующему законодательству жалобы в Европейский суд не являлись корреспонденцией, не подлежащей просмотру со стороны администрации мест лишения свободы. Этот законодательный недостаток был исправлен лишь в 2003 году: статья 91 УИК РФ была дополнена нормой, устанавливающей правило, что переписка осужденных с Европейским судом не подлежит цензуре, аналогичные изменения были внесены и в статью 21 Федерального закона от 15.07.1995 г. №103-ФЗ "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений". Эти поправки, несомненно, защищают право заключенных на обращение в Европейский суд. Вместе с тем их недостаточно для того, чтобы на практике избежать неправомерных ограничений этого права.

Правила внутреннего распорядка мест принудительного содержания, иные нормативные акты предусматривают отправку жалоб в Европейский суд, а равно и в российские органы, уполномоченные осуществлять контроль за соблюдением законов в местах лишения свободы, через администрацию учреждения. Такой порядок отправки жалоб позволяет недобросовестным должностным лицам препятствовать обращению заключенных за защитой в национальные или международные инстанции. Заключенные же, тем или иным способом направившие жалобу в Европейский суд по правам человека, рискуют столкнуться с давлением и даже преследованием со стороны администрации учреждения.

Такого рода нарушение, в частности, отмечено в решении Европейского суда по делу "Попов против России" от 13 июля 2006 года. М. Попов жаловался на жестокие условия содержания в штрафном изоляторе колонии ЯЧ-91/5 и на отсутствие адекватной медицинской помощи. В феврале 2005 года, через месяц после того, как Европейский суд коммуницировал жалобу, с Поповым проводили беседы оперативные сотрудники колонии, а также представитель УФСИН по Удмуртской Республике. Попов утверждал, что во время бесед ему угрожали (в том числе ухудшением условий содержания) и пытались склонить к отказу от той части жалобы, которая касалась ситуации в колонии. Европейский суд отказался принять пояснение государства-ответчика о том, что беседы с Поповым были частью внутренней проверки по

существо его жалобы, поскольку в суд не было представлено ни протокола бесед, ни каких-либо иных документов, свидетельствующих о проведении расследования. Суд отметил, что, даже если беседы с Поповым проводились в рамках расследования, совершенно недопустимым является то, что в них участвовали представители того же самого учреждения, на условия содержания в котором он жаловался.

Адвокаты, представляющие интересы россиян в Европейском суде, сообщают о случаях давления на заключенных, аналогичных случаю с Поповым. Например, по сообщению адвоката Е. Липцер, заключенного К., который в 2005 году обратился в Европейский суд с жалобой по поводу нарушений его прав со стороны администрации колонии №3 УФСИН России по Курской области, избивали сотрудники УФСИН с целью заставить отказаться от жалобы. К. и его адвокат обращались с заявлениями по фактам избиений в органы прокуратуры, однако в возбуждении уголовного дела и проведении расследования по этому поводу им было отказано. По сообщению адвоката Е. Липцер, давление на К. в связи с его жалобой в Европейский суд прекратилось только в феврале 2006 года после его перевода для отбывания наказания в Комсомольск-на-Амуре.

Подобные примеры заставляют задуматься о необходимости создания механизмов для защиты заключенных, обратившихся в Европейский суд, от давления со стороны администрации мест лишения свободы. Механизмы защиты должны распространяться и на других заявителей, сталкивающихся с преследованиями в связи с реализацией своего права на обращение в Европейский суд.

В столь же уязвимом положении, что и заключенные, нередко оказываются обращающиеся в Европейский суд жители Чеченской Республики.

Граждане А. направили в Европейский суд жалобу по поводу похищения их сына в январе 2000 года. В январе 2005 года сотрудники прокуратуры, приехав по месту жительства А., попытались выяснить, кто подавал жалобу в Европейский суд. Опасаясь за родителей, сын заявителей сообщил, что жалобу подавал он. Сотрудники прокуратуры посоветовали ему отказаться от жалобы, пригрозив преследованием со стороны властей. В итоге сын А. был доставлен в республиканскую прокуратуру, где был вынужден под диктовку написать письмо в Генпрокуратуру России с просьбой помочь ему изъять жалобу из Европейского суда. Позднее Представитель Российской Федерации в Европейском суде по правам человека передал это письмо в Европейский суд наряду с другими документами по делу.

Аналогичная ситуация произошла с гражданином Д. Он подал жалобу на незаконное задержание, а также на исчезновение его сына в феврале 2001 года. Содержание жалобы Д. было сообщено судом Представителю Российской Федерации в Европейском суде по правам человека 6 сентября 2005 года. А 25 октября 2005 года следователь Р. Кохаев пришел в дом Д. и сообщил ему, что должен получить новые объяснения по делу в связи с рассмотрением жалобы в Европейском суде. После получения объяснений следователь дал Д. подписать составленный им протокол, не позволив ознакомиться с его содержанием. Впоследствии в меморандуме от 29 ноября 2005 года Представитель Российской Федерации в Европейском суде по правам человека, сославшись на этот протокол, заявил, что, по словам Д., ни он сам, ни члены его семьи не обращались в Европейский суд. На этом основании Представитель Российской Федерации потребовал исключить жалобу Д. из списка рассматриваемых судом дел. В итоге Д. был вынужден обратиться в Генпрокуратуру России с жалобой на действия следователя, исказившего его объяснения в протоколе.

Бесспорно, что для осуществления своих функций Представитель Российской Федерации в Европейском суде должен получать детальную информацию о каждом деле, поступившем на рассмотрение этого органа. Также очевидно, что наиболее простой способ собрать требуемую информацию - обратиться с запросом в компетентные государственные органы (прокуратуру, органы внутренних дел). Тем не менее направлять подобные запросы в те органы власти или тем должностным лицам,

которые несут ответственность за предполагаемое нарушение прав и свобод, послужившее причиной обращения в Европейский суд, все же, видимо, не следует.

Добросовестное исполнение решений Европейского суда есть неотъемлемая гарантия реализации конституционного права граждан на обращение в межгосударственные органы защиты прав и свобод человека.

С учетом сложившейся практики Совета Европы исполнение решений Европейского суда включает принятие, во-первых, индивидуальных мер, таких как выплата назначенной судом компенсации и восстановление прав и свобод, признанных судом нарушенными, а во-вторых, мер общего характера, направленных на предотвращение аналогичных нарушений.

Наибольшие сложности возникают при исполнении решений Европейского суда в части мер общего характера. Устранение системных нарушений норм Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, как правило, требует анализа факторов, влияющих на реализацию тех или иных прав и свобод на практике, а также последующей разработки комплексных мер по улучшению ситуации.

Сохраняется неопределенность в вопросе о применении решений Европейского суда российскими судебными органами при рассмотрении конкретных дел. Некоторые судебные органы придерживаются мнения о том, что применению подлежат только те решения Европейского суда, которые были вынесены после ратификации Россией Конвенции о защите прав человека и основных свобод. В целом ясно, что за восемь лет, прошедших со времени ратификации Конвенции, единообразная судебная практика применения решений Европейского суда в нашей стране так и не сложилась. С учетом этого обстоятельства следовало бы, возможно, подумать о закреплении статуса решений суда специальным законодательным актом.

Не менее важным представляется формирование устойчивых навыков использования решений Европейского суда в качестве источника права. Как верно отмечают представители российских судебных органов, решения Европейского суда имеют для России значение прецедента. Однако методы применения прецедентного права существенно отличаются от методов применения законодательных актов. Вероятно Верховный Суд Российской Федерации, равно как и другие высшие судебные органы страны могли бы дать нижестоящим судебным органам более четкие практические рекомендации по применению решений Европейского суда.

Особого внимания, бесспорно, заслуживает вопрос об источниках финансирования компенсационных выплат, осуществляемых Россией по решениям Европейского суда. В настоящее время эти выплаты поступают как бы обезличенно из бюджета Российской Федерации и не оказывают дисциплинирующего влияния на те российские министерства и ведомства, действия или бездействие которых привели к нарушению прав и свобод человека и имели результатом решения Европейского суда не в пользу России. В связи с этим следовало бы внимательно изучить идею о финансировании компенсационных выплат за счет средств министерств и ведомств. Суть дела от этого, естественно, не изменится: компенсационные выплаты в любом случае лягут на плечи государства. Думается, однако, что при новой системе финансирования этих выплат виновные в нарушениях прав и свобод человека министерства и ведомства будут вынуждены более серьезно, чем сейчас, задуматься о том, чтобы не допустить их впредь.

\* Содержание \*

## ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 1. Восстановление нарушенных прав гражданина

Восстановление нарушенных прав граждан по их обращениям (либо по обращениям в их интересах третьих лиц) – главное и наиболее трудоемкое направление повседневной деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Большинство обращений поступает в аппарат Уполномоченного по почте. Кроме того, у граждан есть также возможность изложить свои жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц на личном приеме у Уполномоченного и сотрудников его рабочего аппарата. В отчетном году по почте поступили 32 477 жалобы. Более 5 тыс. заявителей обратились в приемную граждан аппарата Уполномоченного, от них к рассмотрению было принято около 2,5 тыс. жалоб. Во время поездок Уполномоченного и работников аппарата в субъекты Российской Федерации приняты на личном приеме 800 граждан. По телефону поступило более 25 тыс. вопросов и обращений, на которые сотрудниками аппарата были даны консультации и разъяснения. В общей сложности были приняты к рассмотрению 29 933 жалобы.

Много это или мало, однозначно сказать трудно. С одной стороны, для такой огромной страны, как Россия, это, конечно, ничтожно мало. С другой стороны, с учетом реальной возможности Уполномоченного и его небольшого аппарата оперативно рассмотреть все поступившие обращения граждан это едва ли не предел.

Все поступившие к Уполномоченному обращения подлежат изучению на предмет их соответствия критериям приемлемости, установленным Федеральным конституционным законом. Решение о принятии обращения к рассмотрению Уполномоченный обязан принять в десятидневный срок, уведомив о нем заявителя.

Тематика обращений, принятых Уполномоченным к производству в 2006 году, существенно не изменилась: как и в прошлые годы преобладают жалобы на нарушения гражданских прав – 46,7%, социальных прав – 34,3% и экономических прав – 15,5%. Количество жалоб на нарушение политических и культурных прав составило 3,2% и 0,3% соответственно. Отчасти такое распределение жалоб по тематике можно, видимо, объяснить тем, что в стране по-прежнему невысок жизненный уровень значительного числа граждан, и люди объективно больше озабочены добыванием "хлеба насущного", нежели отстаиванием своих взглядов и убеждений. Безусловно, сказывается и определенная инерция общественного сознания. В целом же ясно, что жалобы на нарушение порядка организации и проведения публичных мероприятий или, например, на воспрепятствование созданию общественных объединений поступают главным образом от политически активных граждан, которые неизбежно составляют меньшинство.

Особый интерес представляет вопрос о критериях эффективности деятельности Уполномоченного по восстановлению прав граждан. Наиболее простой способ оценки сводится к соотношению общего количества поступивших обращений с числом случаев восстановления прав граждан в результате прямого вмешательства Уполномоченного. При таком чисто формальном подходе эффективность деятельности Уполномоченного, как правило, не превышает двух процентов, как бы достаточно невысока. В то же время нельзя не учитывать, что во многих случаях результативное вмешательство Уполномоченного всего по одному обращению приводит к восстановлению прав целой группы граждан, объединенных общей проблемой или бедой. Коллективное восстановление нарушенных прав работников одного предприятия, инвалидов, военнослужащих, лиц, содержащихся в местах лишения свободы, – совсем не редкость в практике Уполномоченного.

Так, по обращению Уполномоченного в Правительство Российской Федерации по вопросу погашения задолженности по неисполненным судебным решениям, связанным с выплатой возмещения вреда здоровью участникам ликвидации последствий чернойбыльской катастрофы, были внесены соответствующие изменения в Федеральный закон "О Федеральном бюджете на 2006 год", предусматривающие дополнительное выделение денежных средств на погашение задолженности в размере 2245 млн рублей.

Следует также учитывать, что, не располагая порой достаточными основаниями для того, чтобы принять жалобу к своему исключительному производству, Уполномоченный направляет ее с необходимыми рекомендациями для рассмотрения по существу в компетентный государственный орган или орган местного самоуправления, беря на контроль исполнение. Практикуется и направление гражданам разъяснений об иных правовых средствах защиты их прав и свобод. Недооценивать эти формы работы

Уполномоченного, которые, как правило, не отражаются в статистике эффективности деятельности, представляется неверным.

Еще одним важным видом работы является организация выездных и общественных приемных в субъектах Российской Федерации. Это, как правило, позволяет не только получать информацию о нарушениях прав человека в регионах, но также проводить проверку поступивших жалоб и принимать необходимые меры непосредственно на месте.

В пределах своей компетенции Уполномоченный вправе принимать меры реагирования на нарушения прав граждан и при отсутствии их письменных обращений. При наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение, Уполномоченный может провести проверку этих фактов по собственной инициативе.

Так, за отчетный период Уполномоченным по правам человека и сотрудниками его аппарата в целях расследования информации, содержащейся в СМИ либо в обращениях заявителей, были проведены проверки соблюдения прав человека в изоляторах временного содержания органов внутренних дел, следственных изоляторах, тюрьмах, исправительных учреждениях Федеральной службы исполнения наказаний в республиках Калмыкии, Мордовии и Удмуртской Республике; в Ставропольском крае; в Кировской, Калужской, Нижегородской, Оренбургской, Псковской, Самарской, Тверской и Челябинской областях.

Эффективность деятельности Уполномоченного должна оцениваться также и с учетом проводимой им работы по предупреждению нарушений прав человека. Существенное значение в этом имеет совершенствование законодательства, поскольку Уполномоченный в рамках своих полномочий может добиться внесения изменений и дополнений в законодательство, либо отмены нормативных актов, не соответствующих Конституции Российской Федерации, международным договорам, участницей которых является Российская Федерация, что приводит к предупреждению нарушений прав неопределенного круга лиц.

Уполномоченный направил заявление в Верховный Суд Российской Федерации о признании пункта 37 Инструкции о порядке выдачи, замены, учета и хранения паспорта гражданина Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 15.09.1997г. №605, в части закрепления в качестве обязательного условия оформления паспорта наличия у родственников заявителя регистрации по месту пребывания, не соответствующим Конституции Российской Федерации (часть 3 статья 55) и Закону Российской Федерации от 25.06.1993 г. № 5242-1 "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения и выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" (статья 3). Не дожидаясь судебного решения, МВД России отменило указанный пункт инструкции.

Также важной с точки зрения повышения эффективности защиты прав граждан является проводимая Уполномоченным проверка по поступающим жалобам граждан. Направляя свои обращения и запросы в органы государственной власти и местного самоуправления, по мнению заявителей, виновные в нарушении их прав и законных интересов, Уполномоченный побуждает указанные органы вернуться к рассмотрению конкретных дел с тем, чтобы исправить допущенные нарушения либо исчерпывающе обосновать правомерность своих действий. При получении обращения, государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо обязаны рассмотреть его в месячный срок и о принятых мерах сообщить Уполномоченному в письменной форме. Случаи, когда ведомство, которому было адресовано обращение, убедительно и исчерпывающе разъясняет правомерность своих действий и соответственно необоснованность утверждений заявителя можно, как представляется, рассматривать как положительный результат вмешательства Уполномоченного.

Напротив, как свою безусловную неудачу Уполномоченный рассматривает получение от органов государственной власти, местного самоуправления или от должностных лиц пустых бюрократических отписок, содержащих не подкрепленные убедительными аргументами утверждения, либо дежурный отчет о "достигнутых успехах". В таких случаях Уполномоченный бывает вынужден вступить в затяжную и, как правило, совершенно непродуктивную переписку, не приносящую никакой пользы ни конкретным гражданам, ни государству и обществу в целом.

\* Содержание \*

## 2. Совершенствование законодательства Российской Федерации о правах и свободах человека и гражданина Обращение к субъектам права законодательной инициативы

Одним из приоритетов в деятельности Уполномоченного является содействие совершенствованию законодательства о правах и свободах человека и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права.

Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики, осуществляемый Уполномоченным на основе сравнительного анализа законодательства о правах человека, их фактической реализации гражданами в отношениях с органами власти и должностными лицами, позволяет выявлять недостатки в правовом регулировании и обращаться с предложениями об их устранении.

Адекватное реагирование со стороны органов государственной власти на ситуацию с регулированием прав человека должно способствовать формированию правовых условий, необходимых для достижения целей устойчивого социального развития и обеспечения гарантий безопасности личности от принятия законов, нарушающих права человека.

Эффективность законодательства во многом зависит от правовой и общественной экспертиз законопроектов и действующих федеральных законов, позволяющих определять их социальную направленность, выявлять коррупционные мотивы поведения должностных лиц в отношениях с гражданами, устанавливать соответствие правовых норм международным обязательствам в области прав человека, предлагать меры по обеспечению их признания и соблюдения.

В этой деятельности Уполномоченный стремится к сотрудничеству с Общественной палатой Российской Федерации, неправительственными правозащитными организациями, другими институтами гражданского общества, субъектами права законодательной инициативы.

Механизмы взаимодействия в осуществлении правовой экспертизы и общественной экспертизы действующего законодательства и проектов федеральных законов, вносимых в Государственную Думу, на их соответствие конституционным правозащитным стандартам и социальной функции демократического правового государства должны способствовать совершенствованию инструментов представительной демократии, реализации гражданами своего права на участие в управлении делами государства.

Эффективность совершенствования законодательства о правах человека зависит от конструктивного сотрудничества Уполномоченного с палатами Федерального Собрания Российской Федерации, их комитетами, членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы в реализации его предложений по внесению соответствующих законодательных инициатив.

В отчетном году Уполномоченным по итогам правовой экспертизы законопроектов, принятых Государственной Думой в первом чтении, направлены свыше 40 заключений в соответствующие комитеты палаты с предложениями по внесению в них поправок и приведению в соответствие с Конституцией Российской Федерации и общепризнанными принципами и нормами международного права. При рассмотрении законопроектов

многие из них учтены депутатским корпусом в окончательной редакции принятых федеральных законов.

В целях обеспечения гарантий соблюдения прав человека при их правовом регулировании и выполнения социальных обязательств государства в комитеты Государственной Думы направлены заключения по проектам федеральных законов, устанавливающим, в частности:

размеры бюджетного финансирования по бесплатному обеспечению инвалидов, в том числе инвалидов Великой Отечественной войны, специальным автотранспортом в качестве средства их медицинской реабилитации и социальной адаптации; порядок прохождения срочной военной службы по призыву, меры социальной и правовой защиты военнослужащих и членов их семей; процедуру рассмотрения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами индивидуальных и коллективных обращений граждан; формы и методы борьбы с терроризмом, допустимость при этом ограничения прав и свобод граждан, деятельности средств массовой информации; меры уголовно-правового характера о конфискации имущества, полученного в результате совершения преступлений, и меры по обеспечению при этом гарантий права собственности на имущество, приобретенное законным путем. Осуществляя свои полномочия по содействию совершенствованию законодательства о правах человека, Уполномоченный в отчетном году обращался к федеральным органам государственной власти с предложениями по внесению изменений и дополнений в действующее законодательство Российской Федерации.

Так, пунктом 4 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 23.12.1992 г. № 4202-1 "Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации" установлена ежегодная денежная компенсация к отпуску гражданам России, уволенным на пенсию до введения настоящего постановления в действие (13.01.1993г.) в звании майора милиции (майора юстиции, майора внутренней службы) и выше, со стажем службы в органах внутренних дел 20 лет и более.

Иные граждане Российской Федерации, уволенные в этот период на пенсию, но в звании ниже майора милиции (майора юстиции, майора внутренней службы), имеющие тот же стаж службы в органах внутренних дел – 20 лет и более, указанных социальных гарантий, следовательно, лишены.

Поскольку данное регулирование социальных гарантий ветеранов органов внутренних дел является дискриминационным и нарушает их равенство перед законом, Уполномоченный обратился в Правительство Российской Федерации с предложением о подготовке и направлении в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы проекта федерального закона о внесении соответствующих изменений в пункт 4 названного Постановления Верховного Совета Российской Федерации, которое поддержано МВД и Минюстом России.

Однако Министерство финансов Российской Федерации, отметив, что реализация внесенного Уполномоченным предложения по защите социальных прав ветеранов органов внутренних дел потребует значительных дополнительных расходов федерального бюджета, не согласилось с внесением в Государственную Думу указанного законопроекта.

Хочется надеяться, что Правительство Российской Федерации примет меры по исправлению создавшейся ситуации, выполнению правовым государством своих социальных обязательств перед ветеранами органов внутренних дел и найдет средства для признания и соблюдения их социальных прав.

Обращение в Конституционный Суд Российской Федерации

Эффективным способом содействия Уполномоченного приведению федерального законодательства о правах человека в соответствие с Конституцией Российской Федерации и общепризнанными принципами и нормами международного права являются его обращения в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобами на нарушение конституционных прав человека законом, примененным в конкретном деле.

2 ноября 2006 года Конституционный Суд Российской Федерации вынес Определение № 444-О по жалобе Уполномоченного по правам человека на нарушение конституционных прав гражданки И. Астаховой положением подпункта 1 пункта 1 статьи 220 Налогового кодекса Российской Федерации.

Суть вопроса состояла в том, что подпункт 1 пункта 1 статьи 220 Налогового кодекса Российской Федерации о праве на налоговый вычет не давал правовой определенности в вопросе о правовом режиме совместно нажитого имущества супругов.

Подобная неопределенность влекла неоднозначное толкование и произвольное применение данной нормы со стороны налоговых и судебных органов.

Так, в отношении И. Астаховой, обратившейся к Уполномоченному, налоговая инспекция, а также суды общей юрисдикции посчитали, что она не обладает правом на налоговый вычет в случае продажи имущества, приобретенного ее супругом во время брака. В качестве оснований для такого толкования, указывалось, что имущество (акции) приобретались на имя супруга, и лишь после его смерти стали собственностью И. Астаховой. Правовой же режим совместной собственности, установленный Гражданским кодексом и Семейным кодексом Российской Федерации, по мнению государственных органов, в налоговых отношениях не применяется.

В своем ходатайстве на имя Председателя Верховного Суда Российской Федерации о пересмотре состоявшихся судебных решений в отношении Астаховой Уполномоченный обращал внимание на неправильное понимание и толкование налоговыми и судебными органами вышеназванных положений. Однако Верховный Суд не нашел оснований для пересмотра решений.

В связи с этим Уполномоченный обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с соответствующей жалобой. 2 ноября 2006 года Конституционный Суд вынес Определение по жалобе Уполномоченного на нарушение конституционных прав гражданки И. Астаховой.

В Определении Конституционный Суд, не признавая оспариваемую норму неконституционной, сформулировал ее конституционно-правовой смысл, совпадающий с позицией Уполномоченного в его обращении к Председателю Верховного Суда, и обязал пересмотреть судебные решения по делу И. Астаховой, если для этого нет иных препятствий.

Анализ практики рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации жалоб Уполномоченного на неконституционность отдельных положений действующего федерального законодательства в целях соблюдения прав человека свидетельствует о том, что противоречащие Конституции Российской Федерации нормы остаются порой без надлежащей конституционно-правовой оценки.

В случаях немотивированного отказа Конституционного Суда Российской Федерации от рассмотрения по существу всех правовых оснований направленных Уполномоченным жалоб фактически признаются конституционными положения федеральных законов, нарушающие права человека, гарантированные международными договорами Российской Федерации.

Так, Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 11.05.2006 г. № 132-О отказано в принятии к рассмотрению жалобы Уполномоченного на нарушение прав гражданина Е., гарантированных каждому частью 1 статьи 39 (право на социальное обеспечение) и частями 1, 2, 3 статьи 35 (право на частную собственность) Конституции Российской Федерации, положениями части 3 статьи 2



Закона Российской Федерации от 12.02.1993 г. № 4468-1 "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей".

Несмотря на то что согласно статье 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, каждое физическое лицо имеет право на уважение своей собственности, а пенсия за выслугу лет, предоставляемая гражданам, проходившим военную службу, как форма реализации ими права на социальное обеспечение, то есть на получение от правового социального государства гарантированных денежных средств, является имуществом социального назначения, на которое, как указывал Европейский суд по правам человека в Постановлении от 20.06.2002 г. по делу "Азинас против Греции", возникает право собственности, Конституционный Суд Российской Федерации оставил, таким образом, вопрос о нарушении названного международного договора Российской Федерации без конституционно-правовой оценки.

Аналогичные решения принимались Конституционным Судом Российской Федерации и по некоторым другим жалобам Уполномоченного о нарушениях конституционных прав человека законом, примененным в конкретном деле.

Тем не менее в соответствии с частью 1 статьи 79 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" решения Конституционного Суда об отказе в принятии указанных жалоб, ввиду их, по оценке Конституционного Суда, неподведомственности, являются окончательными и обжалованию не подлежат.

Принимая во внимание, что в подобных исключительных случаях существует необходимость пересмотра решений Конституционного Суда Российской Федерации об отказе в принятии к рассмотрению жалоб о нарушениях конституционных прав человека законом, примененным в конкретном деле, поскольку отсутствуют иные внутригосударственные средства их правовой защиты, Уполномоченный обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с предложением выступить в качестве субъекта права законодательной инициативы по внесению соответствующих изменений в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации".

Поскольку осуществление судебной власти посредством конституционного судопроизводства должно отвечать демократическим принципам и целям правосудия по защите прав человека от неконституционных решений органов законодательной власти, представляется, что процедура допустимости обжалования в установленном порядке названных решений Конституционного Суда Российской Федерации предоставит дополнительные гарантии судебной защиты конституционных прав человека и обеспечит, тем самым, доступ к конституционному правосудию.

Совершенствование законодательства, регулирующего деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации

В совершенствовании правового регулирования нуждается компетенция Уполномоченного по формированию им единой системы государственной защиты прав человека на всей территории Российской Федерации.

Развитие правовых основ федеративного демократического правового государства должно сопровождаться усилением гарантий обеспечения безопасности граждан от нарушений их прав и свобод, защита которых согласно пункту "б" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

В этих условиях единство форм и методов государственной защиты прав человека и ее повсеместность должны обеспечиваться созданием института уполномоченного по правам человека в каждом субъекте Российской Федерации (в настоящее время эта

должность учреждена в 34 регионах), координацией их деятельности Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и разграничением их компетенции. Несмотря на неоднократные обращения Уполномоченного в федеральные органы государственной власти и в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, этот процесс идет недопустимо медленно.

В отчетном году так и не приступила к своей деятельности рабочая группа по реализации предложений, направленных на совершенствование правового регулирования компетенции и статуса уполномоченных по правам человека и обеспечение единства форм и методов совместного осуществления ими государственной защиты прав человека, решение о создании которой было принято 24 ноября 2005 года по итогам "круглого стола" в Государственной Думе. При этом следует подчеркнуть, что эти предложения, внесенные Федеральным и региональными уполномоченными по правам человека, были поддержаны руководством Государственной Думы и Генеральной прокуратуры Российской Федерации, представителями неправительственных правозащитных организаций.

Депутатами фракции Народно-Патриотического Союза "Родина" (Народная воля - СЕПР) был подготовлен проект федерального конституционного закона о внесении изменений в Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 г. № 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" в части учреждения должности Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации - заместителя Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Уполномоченный, соглашаясь с рекомендациями Комитета по правам ребенка (ООН), содержащимися в его Заключительных замечаниях на Третий периодический доклад Российской Федерации о выполнении Конвенции ООН о правах ребенка, об учреждении в Российской Федерации должности Уполномоченного по правам ребенка, не поддержал указанный законопроект ввиду его противоречия Конституции Российской Федерации. Вместе с тем Уполномоченный разделяет мнение авторов законопроекта о необходимости создания в Российской Федерации института государственной защиты прав ребенка и готов к сотрудничеству с ними в подготовке соответствующих законодательных инициатив.

Важным для обеспечения независимой и неподотчетной деятельности Уполномоченного по государственной защите прав человека является внесенный в Государственную Думу проект федерального закона "О внесении изменений в статью 17.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" в части установления административной ответственности за неисполнение его законных требований. В декабре 2006 года законопроект был принят в первом чтении.

Уполномоченный обратился в Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству с предложением о дополнении этого законопроекта нормой о передаче в ведение прокурора вопросов возбуждения дел об указанных административных правонарушениях, заменив, тем самым, процедуру составления по ним протоколов, оформляемых органами внутренних дел.

\* Содержание \*

### 3. Взаимодействие с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации

Взаимодействие Федерального Уполномоченного по правам человека с его коллегами в субъектах Российской Федерации осуществляется в целях:

координации действий в конкретных ситуациях, возникших в связи с индивидуальными или массовыми нарушениями прав и свобод человека;

обмена опытом государственной правозащитной деятельности, а также выработки общих концептуальных и методологических подходов к проблемам обеспечения прав и свобод человека на всей территории Российской Федерации.

Принципиально важно подчеркнуть, что, взаимодействуя с коллегами, Федеральный Уполномоченный не выступает в качестве вышестоящей директивной инстанции. В соответствии с федеральным и региональным законодательством все уполномоченные

по правам человека независимы и неподотчетны каким-либо государственным органам или должностным лицам.

Основой взаимодействия уполномоченных по правам человека стало соглашение, подписанное ими 6 октября 2000 года в г. Астрахани. Соглашением, в частности, предусматриваются совместный мониторинг положения дел с правами человека в целом по стране и по отдельным регионам, обмен текущей информацией, работа по правовому просвещению граждан в области прав человека. В развитие этого соглашения год спустя на очередной встрече уполномоченных в г. Смоленске было принято решение о создании их совещательного органа – координационного совета. Кроме того, в последнее время многими уполномоченными высказывается мнение о необходимости создания аналогичных координационных советов в федеральных округах. Такие советы уже возникли в Южном и Центральном федеральных округах. Также планируется учреждение координационного совета уполномоченных и в Северо-западном федеральном округе.

В отчетном году общероссийский координационный совет работал весьма активно.

В апреле центральной темой очередного заседания совета стал вопрос о правах и законных интересах граждан в связи с проведением жилищно-коммунальной реформы. О фактах нарушения этих прав сообщается в обращениях, поступающих ко всем уполномоченным.

Приглашенный на заседание Министр регионального развития Российской Федерации В. Яковлев откровенно рассказал об объективных и субъективных трудностях, которые возникают в процессе осуществления реформы, а также о перспективных планах развития жилищно-коммунального хозяйства.

На заседании совета в сентябре обсуждались возможные новые формы сотрудничества уполномоченных. Было решено наладить оперативный обмен информацией по наиболее острым вопросам обеспечения прав человека в том числе с целью выработки совместных обращений к руководителям федеральных органов власти.

На последнем заседании совета в декабре присутствовали директор Федеральной миграционной службы К. Ромодановский и директор департамента по работе с соотечественниками за рубежом МИД России А. Чепурин. Обсуждались вопросы миграции в свете принятых летом 2006 года федеральных законов.

Не остались без внимания вопросы приобретения российского гражданства и документирования постоянно проживающих за границей россиян полноценными паспортами граждан Российской Федерации, в обиходе известными как "внутренние паспорта".

В 2006 году уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации не раз обращались к Федеральному Уполномоченному за содействием в решении отдельных вопросов.

В частности, Уполномоченный по правам человека в Красноярском крае И. Жмаков выразил обеспокоенность по поводу ряда положений Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", согласно которым правозащитные и иные общественные организации должны будут выкупать у органов местного самоуправления помещения, ныне занимаемые ими по договору аренды.

Рассмотрев обращение своего красноярского коллеги и согласившись с его доводами, Федеральный Уполномоченный направил запрос Председателю Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления В. Мокрому с просьбой инициировать соответствующие изменения в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

По просьбе Уполномоченного по правам человека в Алтайском крае Ю. Вислогузова Федеральный Уполномоченный подготовил заключение на проект Концепции обеспечения

и защиты прав и свобод человека и гражданина в Алтайском крае на 2006–2009 годы, разработанный краевой администрацией.

Экспертное заключение Федерального Уполномоченного по вопросу о законности подписания соглашений о сотрудничестве между уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации и омбудсманами иностранных государств направлено Уполномоченному в Республике Башкортостан по правам человека Ф.Тукумбетову.

В отчетном году Федеральным Уполномоченным совместно с его региональными коллегами и московским представительством Фонда имени К. Аденауэра проведены четыре семинара по проблемам обеспечения прав и свобод человека для представителей органов власти и общественных организаций в городах Суздаль (февраль), Волгоград (май), Сочи (сентябрь), Архангельск (октябрь).

В течение ряда лет в аппарате Федерального Уполномоченного осуществляется анализ правоприменительной практики по отдельным проблемам обеспечения прав и свобод человека. В целях оказания методической помощи региональным уполномоченным регулярно направляются обобщенные материалы анализа. В отчетном году были разосланы материалы по следующим темам:

право на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства; реализация прав граждан на социальное обеспечение; право на уважение семейной жизни.

По результатам этой работы предполагается издать сборник под условным названием "Использование судебных механизмов защиты прав и свобод человека".

Плодотворный обмен опытом осуществляется также в рамках учебных семинаров повышения квалификации сотрудников аппаратов уполномоченных по правам человека, при поддержке Федерального Уполномоченного совместно организуемых Московской Хельсинкской группой, Санкт-Петербургским гуманитарно-политическим центром "Стратегия" и Учебным центром подготовки руководителей Министерства образования Российской Федерации.

Считая важным учреждение института уполномоченного по правам человека в тех субъектах Российской Федерации, где он пока не создан, Федеральный Уполномоченный в отчетном году неоднократно обращался с соответствующим предложением к руководителям их законодательной и исполнительной власти. Полной поддержки у региональных властей эти обращения, к сожалению, не встретили, видимо, по причине "застарелой аллергии" ряда руководителей субъектов Российской Федерации к институту уполномоченного по правам человека. То ли они убеждены, что с правами человека во вверенных им регионах все в полном порядке, то ли, что более вероятно, не хотят допускать в свою "вотчину" независимого контролера, которым по закону является уполномоченный.

Однако следует упомянуть и об успехах. В отчетном году законы об уполномоченном по правам человека были приняты в Чеченской Республике, Республике Дагестан, Кабардино-Балкарской Республике, Хабаровском крае, Иркутской области, а также в Ненецком автономном округе.

В соответствии с этими законами на должность Уполномоченного были избраны: в Чеченской Республике – Н. Нухажиев, в Республике Дагестан – У. Омарова, в Хабаровском крае – Ю. Березуцкий.

Одной из важнейших прерогатив деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации является обобщение и оценка информации о положении дел с правами и свободами человека в их регионах. Существенную роль в этом играет подготовка ежегодных и специальных докладов уполномоченных, представляемых руководителям региональных органов власти и подлежащих обязательной публикации.

Каких-либо единых стандартов подготовки указанных докладов не существует, хотя на практике все они имеют немало общего. В частности, в том, что неизбежно акцентируют внимание читателей на недоработках и прямых нарушениях прав и свобод человека, допускаемых органами власти в регионах. Далекое не все региональные руководители привыкли к нелицеприятной критике со стороны "своих" уполномоченных по правам человека, финансирующихся из региональных бюджетов. В отдельных регионах публикация докладов уполномоченных вызывает неприятие у региональных руководителей. Между тем, публикуя свой доклад, любой уполномоченный по правам человека стремится в меру своих возможностей отразить реальную обстановку в регионе, выступая в качестве своего рода зеркала. Выводы уполномоченного власти могли бы опровергнуть, лишь проведя еще более тщательный анализ ситуации. Голословно пенять на них негоже.

Федеральный Уполномоченный внимательно изучает и активно использует в своей работе регулярно поступающие к нему доклады уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. При этом он не считает возможным выступать в качестве рецензента указанных докладов, каждый из которых представляется информативным, профессиональным и заслуживающим пристального внимания. Особо Федеральный Уполномоченный хотел бы отметить успешное начало информационно-аналитической деятельности Уполномоченного по правам человека в Чеченской Республике, за короткий срок подготовившего целый ряд ценных материалов, посвященных таким проблемам, как похищение людей, нарушения прав человека в ходе дознания и предварительного следствия, при выплате компенсации за утраченное жилье, и многим другим.

\* Содержание \*

#### 4. Взаимодействие с неправительственными правозащитными организациями

В исторически не столь далекие времена "развитого социализма" борьба за права и свободы человека была делом чести, доблести и героизма правозащитников первого поколения. Преследуемые властью, недопонимаемые многими согражданами, эти бескомпромиссные и самоотверженные люди не искали почестей и славы, они просто жили не по лжи и поступали так, как подсказывала им совесть.

Правозащитники нынешнего поколения в отличие от своих предшественников действуют вполне легально. Зато и стоящие перед ними задачи стали неизмеримо более сложными. Это утверждение в России единых для всех демократических стран стандартов в области прав и свобод человека, мониторинг и анализ нарушений прав и свобод человека, оказание помощи людям, пострадавшим от произвола государства, завоевание поддержки и понимания своих усилий со стороны общества. Главное же в том, что все эти и многие другие задачи чаще всего реализуются наиболее эффективно не путем конфронтации, а в рамках диалога и сотрудничества с государством (что, разумеется, предполагает зачастую и довольно острую полемику).

Вместе с тем Уполномоченный исходит из того, что в отличие от советского государства нынешнее российское располагает немалыми резервами для развития и самосовершенствования в качестве демократического. В сложившихся условиях борьба за права и свободы человека призвана помогать государству преодолевать бюрократические и дирижистские инстинкты и таким образом становиться подлинным, а не картинно-декоративным механизмом народовластия.

Можно с удовлетворением констатировать, что многие члены российского правозащитного сообщества разделяют этот подход к задачам обеспечения прав и свобод человека в России. Общее понимание текущих задач служит основой для тесного сотрудничества между государственным институтом Уполномоченного и неправительственными правозащитными организациями.

Неправительственные правозащитные организации, располагая большим количеством активистов и отделениями в разных регионах страны, оказывают реальную помощь Уполномоченному в мониторинге нарушений прав и свобод человека. Иными способами оперативно оценить конкретную ситуацию Уполномоченный зачастую просто не

располагает. Особенно с учетом того, что ответы на его официальные запросы в органы государственной власти или местного самоуправления приходят, мягко говоря, нескоро и порой не содержат ничего кроме победных реляций. В связи с этим достаточно, к примеру, сказать о том, что трагедия рядового Сычева, ставшего жертвой неуставных отношений, возможно, так и не была бы предана огласке, не сообщи о ней правозащитники.

Во многих случаях именно неправительственные правозащитные организации выступают инициаторами расследований, предпринимаемых Уполномоченным, ставят общие вопросы теории и практики защиты прав человека, на которые он пытается дать ответ с позиций одного из конституционных институтов государства. Так, конечно, происходит далеко не всегда. Порой Уполномоченный бывает вынужден отклонить предложения правозащитников как недостаточно обоснованные или чрезмерно политически мотивированные. Особой беды в этом, как представляется, нет: ведь даже нереализованные в итоге предложения правозащитников побуждают Уполномоченного к анализу поставленных ими вопросов.

При участии активистов неправительственных правозащитных организаций в ряде регионов успешно функционируют общественные приемные Уполномоченного, проводятся зачастую весьма содержательные учебные семинары для сотрудников аппаратов региональных уполномоченных по правам человека, издается методическая литература.

Особенно плодотворным было в отчетном году взаимодействие Уполномоченного с такими неправительственными организациями, как Московская Хельсинкская группа, Правозащитный центр "Мемориал", Фонд "Социальное партнерство", Фонд "Демос", Независимый экспертно-правовой совет, Всероссийская коалиция общественных организаций "За демократическую альтернативную гражданскую службу", Форум переселенческих организаций и многие другие.

К сказанному следует добавить, что в отчетном году продолжал действовать Экспертный совет при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации, в состав которого входят видные российские правозащитники. В заседаниях совета и его секциях периодически участвовали руководители и ответственные работники федеральных министерств и ведомств, представители инициативных групп по конкретным проблемам, ученые и журналисты.

Уполномоченный считает, что российские неправительственные правозащитные организации оказались в отчетном году на уровне стоявших перед ними задач. Однако по большому счету так и не сумели завоевать должной поддержки и понимания широких слоев российского общества.

Отчасти в этом, видимо, виноваты сами правозащитники, не всегда проявлявшие должное внимание к таким традиционно болезненным в России проблемам, как, например, соблюдение социально-экономических прав человека. Иногда в их деятельности ощущаются и элементы партизанской тактики времен давно минувшей войны.

Вместе с тем нельзя не сказать и о том, что немалый ущерб репутации российских правозащитников нанесли различного рода необоснованные обвинения, растиражированные некоторыми СМИ, явно нацеленные на создание негативного образа правозащитника в глазах наиболее доверчивой части общества. В настоящее время нелепость ряда выдвинутых против правозащитников обвинений, как представляется, стала очевидна объективным людям. Хотелось бы надеяться на то, что уроки из этой малодостойной кампании, будут извлечены всеми.

В отчетном году вступил в силу Федеральный закон от 10.01.2006 г. №18-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации". Этот нормативный акт существенно изменил порядок регистрации и функционирования некоммерческих неправительственных организаций на территории Российской Федерации. В связи с этим особое внимание Уполномоченного было уделено изучению практики применения нового закона.

По итогам одного года окончательные выводы относительно всех положений нового закона, вызвавших серьезные вопросы у Уполномоченного еще на стадии его обсуждения, делать, возможно, еще рано. Однако можно сказать уже сейчас, что многие опасения правозащитных организаций относительно практики применения данного закона оказались чрезмерными.

Вместе с тем возникли определенные проблемы. Особенно непросто пришлось иностранным неправительственным организациям, имеющим филиалы или представительства на территории России. Новый порядок регистрации этих организаций в специальной регистрационной службе, а не в МИД России, ожидаемо не позволил многим из них пройти эту процедуру в установленный срок, то есть до 18 октября 2006 года.

Новый закон расширил полномочия Министерства юстиции Российской Федерации, наделив Федеральную регистрационную службу контрольными функциями над некоммерческими неправительственными организациями. Отныне регистрационная служба вправе инициировать их финансовые проверки через налоговые или правоохранительные органы. До вступления нового закона в силу неправительственные организации отчитывались в расходовании полученных средств только перед грантодателем, как это принято во всем мире. В России они теперь отчитываются еще и перед регистрационной службой. Это уже привело к разбуханию ее штатной численности, но пока что не сказалось положительно на эффективности работы. И конечно, применение нового закона привело к резкому увеличению трудозатрат сотрудников всех некоммерческих неправительственных организаций.

\* Содержание \*

#### 5. Защита прав граждан России за рубежом

В соответствии со статьей 1 Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" в обязанности Уполномоченного входят:

защита прав и свобод граждан России внутри страны и за рубежом, а также иностранных граждан и лиц без гражданства (апатридов) на территории России; совершенствование процедур и механизмов защиты прав человека на основе изучения передового международного опыта.

В указанных целях в отчетном году осуществлялось взаимодействие как с международными организациями и национальными правозащитными институтами других стран, так и с соответствующими российскими министерствами и ведомствами. Следует особо подчеркнуть, что Уполномоченный, как правило, не выступал в качестве официального представителя России в международных организациях, и, соответственно, в своих контактах с ними воздерживался от каких-либо обобщенных, а потому имеющих политический оттенок оценок положения дел с правами человека в нашей стране. При этом Уполномоченный исходил из принципиального соображения, что его независимый и неподотчетный каким-либо государственным органам или должностным лицам Российской Федерации статус не позволяет ему действовать в рамках полученных инструкций, как это присуще официальным представителям государства.

В отчетном году Уполномоченный и сотрудники его рабочего аппарата активно сотрудничали с профильными организациями системы ООН, ОБСЕ и Совета Европы, с национальными правозащитными институтами других стран, с международными неправительственными организациями, специализирующимися на защите прав и свобод человека. В процессе этого сотрудничества много внимания было уделено вопросам соблюдения в России международных норм и стандартов в области защиты прав и свобод человека, мониторинга ситуаций, чреватых нарушением прав граждан России за рубежом, восстановления прав граждан России за рубежом по их индивидуальным обращениям. В этом контексте следует особо отметить взаимодействие Уполномоченного с Верховным комиссаром ООН по правам человека Л. Арбур, Комиссаром Совета Европы по правам человека Т. Хамарбергом, национальными омбудсманами ряда государств-участников СНГ, а также Греции, Португалии и Нидерландов.

В связи с заявлением первого вице-председателя Европейского Комитета по предупреждению пыток (ЕКПП) М. Пальмы об обнаружении в Чеченской Республике мест незаконного содержания людей Уполномоченный обратился к Полномочному представителю Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе (ЮФО) Д. Козаку с просьбой осуществить соответствующую проверку. Заявление было сделано 11 сентября 2006 года по итогам визита М. Пальмы в качестве главы делегации Комитета на Северный Кавказ.

В упомянутых в заявлении городах и населенных пунктах (Грозный, Гудермес, Шали, Урус-Мартан и Наурская) были проведены проверки Министерством внутренних дел Российской Федерации и Оперативно-розыскным бюро №2 по борьбе с организованной преступностью Главного управления МВД России по ЮФО.

По результатам этих проверок Д.Козак сообщил Уполномоченному о том, что сведения, изложенные М. Пальмой не нашли своего подтверждения.

Весьма интенсивно взаимодействовал Уполномоченный с коллегами из государств-участников СНГ и стран Балтии. Отчасти это обусловлено тем, что постсоветские государства решают немало однотипных задач, в том числе и в области обеспечения прав человека. Связывает их и общее советское наследие, в частности не в полной мере урегулированные проблемы компенсационных выплат бывшим советским гражданам, трудившимся в одной союзной республике, а впоследствии переехавшим в другую. Опыт показывает, что существующие механизмы выплат, как минимум, недостаточно эффективны. Некоторые же конкретные проблемы не решены вообще.

К Уполномоченному поступают обращения граждан Российской Федерации, работавших в советское время на территории Казахстана и потерявших трудоспособность в связи с увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей. Заявители сетуют на то, что не могут получить компенсацию по возмещению вреда со стороны ответчика, несмотря на действующее на территории государств-участников СНГ Соглашение о взаимном признании прав на возмещение вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей от 9 сентября 1994 года. В данном Соглашении устанавливается, что в случае банкротства предприятия государство принимает на себя обязательства по выплате возмещения вреда здоровью.

Однако существующий в Республике Казахстан закон о банкротстве неправомерно ограничивает практику применения норм Соглашения. В соответствии с этим законом Республика Казахстан принимает на себя выплаты компенсации только в случае, если соответствующие требования включены в реестр требований кредиторов, который составляется конкурсным управляющим в ходе ликвидационной процедуры предприятия. Если же претензии кредиторов, в том числе и на компенсацию по возмещению вреда здоровью, не заявлены до утверждения ликвидационного баланса банкрота, они считаются погашенными и списываются на основании решения суда.

Таким образом, граждане, проживающие в Российской Федерации и в силу объективных причин не знавшие о ликвидации предприятия-ответчика в связи с банкротством, (о котором их, естественно, никто не уведомляет), лишаются своего бесспорного права на получение компенсационных выплат по возмещению вреда здоровью. Ситуация весьма странная: нормы, устанавливаемые международным договором обычно имеют приоритет над национальным законодательством государства-участника этого договора.

В связи с изложенным Уполномоченный обратился к своему коллеге, Уполномоченному по правам человека в Республике Казахстан, с предложением вместе подумать о восстановлении нарушенных прав граждан. Сколько-нибудь определенного ответа получить, к сожалению, не удалось. По-видимому, вопрос следовало бы рассмотреть в рамках руководящих структур государств-участников СНГ.



Проблемы компенсационных выплат возникают и в связи с тем, что между Россией и Латвией по-прежнему не заключено соглашение о пенсионном обеспечении. Это ущемляет права наших соотечественников, принадлежащих к категории "неграждан": при возвращении на постоянное жительство в Россию они не могут рассчитывать на начисление пенсии за проработанные в Латвии годы.

Работа над проектом российско-латвийского Соглашения о пенсионном обеспечении уже завершена, и в настоящее время он находится на межминистерском согласовании. Точная дата подписания Соглашения еще не определена.

19 апреля 2006 года к Уполномоченному обратилась исполняющая обязанности Директора Латвийского государственного бюро по правам человека Диана Шмите в связи с тем, что группа бывших жителей блокадного Ленинграда, проживающих в Латвии в статусе "неграждан", не имеет возможности получать ежемесячное денежное пособие, которое полагается гражданам России, пережившим блокаду.

Латвийское законодательство не предусматривает подобные выплаты. Совершенно очевидно, однако, что бывшие "блокадники" не перестали быть таковыми. В связи с этим латвийская сторона выразила готовность рассмотреть вопрос о заключении специального соглашения с Россией о выплатах денежных пособий бывшим жителям блокадного Ленинграда, проживающим на территории Латвийской Республики.

Считая вопрос важным с гуманитарной и политической точки зрения, Уполномоченный обратился к Министру здравоохранения и социального развития Российской Федерации. Спустя почти два месяца (вместо 15 дней, как установлено статьей 34 Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации"), был получен ответ за подписью Статс-секретаря - заместителя Министра Л. Глебовой о том, что Указ Президента Российской Федерации от 30.03.2005 г. № 363 "О мерах по улучшению материального положения некоторых категорий граждан Российской Федерации в связи с 60-летием Победы в Великой Отечественной войне" устанавливает выплаты только гражданам Российской Федерации.

Расценив полученный ответ как формальный и неприемлемый, Уполномоченный обратился к Президенту Российской Федерации с предложением распространить действие Указа Президента России на эту категорию проживающих в Латвии "неграждан".

В ноябре отчетного года Правительству России было поручено проработать данный вопрос и представить по нему свои предложения. К сожалению, в соответствии с существующей практикой поднятый Уполномоченным вопрос вернулся на рассмотрение в Минздравсоцразвития России, которое ранее уже высказалось против его положительного решения.

Федеральным законом от 10.05.1995 г. №73-ФЗ "О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации" установлено, что сбережения граждан, помещенные во вклады в Сбербанк России в период до 20 июня 1991 года, являются государственным внутренним долгом Российской Федерации. Однако действие этого закона не распространяется на вклады, хранившиеся на указанную дату в учреждениях Сбербанка, расположенных на территории республик, входивших в состав СССР. Порядок компенсации вкладов в учреждениях Сбербанка бывших союзных республик регулируется законодательными актами соответствующих государств-участников СНГ.

К сожалению, национальное законодательство ряда государств-участников СНГ, например Украины и Казахстана, далеко не полностью обеспечивает право на компенсацию вкладов бывшим гражданам СССР, не имеющим ныне украинского или казахстанского гражданства.

Согласно Указу Президента Республики Казахстан от 28.12.2002 г. №1006 "О компенсации вкладов гражданам Республики Казахстан" компенсации не подлежат остатки вкладов граждан, принявших гражданство других государств.

Напротив, аналогичный Закон Украины "О государственных гарантиях возобновления сбережений граждан Украины" распространяется также на иностранных граждан и лиц без гражданства, которые по состоянию на 2 января 1992 года имели сбережения в учреждениях Сбербанка СССР и Госстраха СССР на территории Украины. Однако конкретные размеры денежных компенсаций и механизмы их выплат устанавливаются ежегодно с принятием закона о государственном бюджете Украины. Практически же проблема компенсации вкладов лицам, не являющимся гражданами Украины, не разрешена.

Уполномоченный неоднократно обращал внимание своих коллег на указанную проблему. В 2004 году Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека вынесла изложенный вопрос на рассмотрение Совета Глав государств-участников СНГ. Никакого решения по нему до сих пор не принято.

По вопросам нарушений прав российских граждан за рубежом Уполномоченный в отчетном году неоднократно обращался в Министерство иностранных дел Российской Федерации, а по вопросам заключения международных соглашений, призванных обеспечить права граждан Российской Федерации, - в Минюст и в Минтранс России.

В целом Уполномоченный удовлетворен своим взаимодействием с МИД России. Нельзя, однако, не обратить внимания и на случаи волокиты и формализма, проявлявшиеся отдельными загранпредставительствами.

Еще в 2005 году гражданин Российской Федерации Ш. жаловался на нарушение его гражданских прав сотрудниками Генерального консульства Российской Федерации в Бонне.

В 1998 году Ш., проживавший в Узбекистане, оформил российское гражданство в Посольстве Российской Федерации в Ташкенте. Вскоре после этого Ш. был вынужден выехать в Германию для проведения срочной операции на сердце. Российский паспорт Ш. получить не успел, однако имел документальное подтверждение принадлежности к российскому гражданству: справку Посольства Российской Федерации в Узбекистане и письмо Федеральной миграционной службы. Для получения российского паспорта заявитель обратился в Генеральное консульство Российской Федерации в Бонне, однако получил отказ. В нарушение установленного порядка, сотрудники Генконсульства "рекомендовали" Ш. получить загранпаспорт по месту оформления российского гражданства, то есть в Узбекистане.

После вмешательства Уполномоченного Консульский департамент МИД России в январе 2006 года сообщил о том, что Генконсульству России в Бонне даны указания о выдаче Ш. российского паспорта. Несмотря на эти заверения, по состоянию на конец 2006 года паспорт Ш. выдан не был. Вместо этого он получил из Генконсульства подписанное не поддающейся расшифровке закорючкой письмо с уведомлением о том, что в связи "с давностью приобретения российского гражданства" выдача ему российского паспорта займет "определенное время".

По столь вопиющему факту волокиты и безответственности Уполномоченный был вынужден обратиться к Министру иностранных дел Российской Федерации с просьбой о незамедлительном восстановлении прав российского гражданина и о проведении служебного расследования действий сотрудников Генконсульства России в Бонне. На момент подписания настоящего доклада информации о выдаче Ш. российского паспорта не поступила.

По-прежнему неразрешенным остается вопрос об ущемлении права на доступ к правосудию российских моряков, заключивших трудовые контракты с иностранными нанимателями-судовладельцами. Существо вопроса в следующем.

Многие подписанные Российской Федерацией с другими странами межправительственные соглашения о торговом судоходстве содержат статью, согласно которой судебные органы одной из сторон принимают к рассмотрению иски, вытекающие из договора найма на судно ее флага, заключенного гражданами другой стороны, только по просьбе консульского учреждения последней (соглашения с Грецией, Украиной, Грузией, Латвией, Литвой и другие). В ряде соглашений (к примеру, между Россией и Норвегией) принимать подобные иски к рассмотрению запрещено вообще. Таким образом, граждане Российской Федерации, нанявшись на иностранное судно, лишаются возможности добиваться правосудия в стране, под флагом которой оно плавает. В свою очередь, российские суды, как правило, не принимают иски российских моряков к иностранным судовладельцам.

Впервые на эту проблему Уполномоченный обратил внимание два года назад в результате обращения Российского профессионального союза моряков. В целях ее всестороннего рассмотрения и разрешения по существу Уполномоченный неоднократно обращался в Минтранс, Минюст России, а также к Председателю Правительства Российской Федерации. Итогом стало предложение Министерства юстиции о создании межведомственной рабочей группы по всестороннему анализу поставленной проблемы и совместной выработке согласованного решения.

В настоящее время предложение Минюста России, поддержанное Уполномоченным, не реализовано. Причина – в категорическом отказе Минтранса России даже обсуждать проблему в рамках межведомственной комиссии. Такую позицию Минтранса нельзя признать обоснованной и приемлемой.

Как член Совета Европы наша страна подписала ряд важных многосторонних конвенций. Проблема, однако, в том, что некоторые из них долгое время остаются не ратифицированными. В результате граждане России не могут реализовать свои права, предусмотренные этими конвенциями.

Ярким примером этому может служить ситуация, сложившаяся в деле российского гражданина П. Итальянский суд признал П. виновным в совершении уголовного преступления, приговорив его к лишению свободы на срок 16 лет. Являясь глухим от рождения, П. не может поддерживать контакт со своей семьей по телефону. Выезд членов семьи в Италию для свиданий с П. практически нереален по причине тяжелого материального положения семьи. П. мог бы быть передан для отбывания наказания в Россию. Сделать это, однако, не удается, поскольку Россия, подписав 7 апреля 2005 года Конвенцию Совета Европы "О передаче осужденных лиц" (1983г.), до настоящего времени ее не ратифицировала.

Нельзя вновь не вернуться к чрезвычайно острому и болезненному вопросу документирования постоянно проживающих за границей россиян полноценными "паспортами граждан Российской Федерации", в обиходе называемыми "внутренними паспортами". Впервые этот вопрос попал в поле зрения Уполномоченного еще в 2004 году после обращений граждан России, постоянно проживающих в Туркмении и Израиле. Все они имеют российские "паспорта для поездок за границу", в обиходе называемые "заграничными паспортами". Дело, однако, в том, что упомянутые "заграничные паспорта" не являются документами, в полной мере удостоверяющими личность на территории России. Оформление же "внутреннего паспорта" дело непростое и небыстрое, непременно требующее пребывания гражданина на территории России. Фактически речь идет о том, что постоянно проживающий на чужбине гражданин России не становится полноправным гражданином России в момент пересечения ее границы.

Описанное положение – наследие советских времен, когда государство не позволяло вывозить "внутренние паспорта" за границу, и с подозрительностью относилось к своим постоянно проживающим за границей гражданам. Все это вроде бы в прошлом. Для документирования так называемыми "внутренними паспортами" постоянно проживающих за границей граждан России не во время их очередного приезда на

родину, а по месту жительства нет никаких правовых и, по всей очевидности, политических препятствий. Для этого не требуется вносить изменения в действующее российское законодательство. Хватило бы договоренности между МИД и МВД России, в установленном порядке закрепленной в соответствующих ведомственных инструкциях.

О том, насколько важно для них иметь возможность получить прямо в российском консульском учреждении полноценный "паспорт гражданина Российской Федерации", говорили на недавнем Всемирном конгрессе соотечественников (г. Санкт-Петербург, 24-25 октября 2006 года) представители организаций российских граждан в Латвии.

Руководствуясь пожеланиями постоянно проживающих за границей граждан России, Уполномоченный неоднократно ставил вопрос о выдаче им "паспортов граждан Российской Федерации" по месту жительства перед МИД России и МВД России. К сожалению, должного понимания со стороны этих ведомств пока не найдено. Уполномоченный считает необходимым продолжить рассмотрение изложенного вопроса с целью выработки политически верного и по-человечески справедливого решения.

\* Содержание \*

#### 6. Правовое просвещение в области прав и свобод человека

Правовое просвещение граждан России по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты является одной из важнейших обязанностей Уполномоченного. Цель его деятельности в этой области состоит в повышении осведомленности граждан о правах и свободах, гарантированных им Конституцией Российской Федерации. Только осознав свои права и свободы, граждане России могут научиться ответственно и с достоинством требовать от должностных лиц их соблюдения. Начинать правовое просвещение граждан России следует с детских лет. Для этого необходимо прежде всего разработать доступные детям и подросткам различных возрастов учебные и методические материалы по проблематике прав и свобод человека. Чрезвычайно важно также решить вопросы подготовки педагогических кадров, владеющих предметом и методикой его преподавания на современном уровне.

Министерство образования и науки Российской Федерации считает возможным введение курса "Права человека" как самостоятельной дисциплины при профильном обучении в рамках гуманитарного или социально-экономического профилей. По оценке Академии повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников образования, курс может вводиться либо в рамках регионального (национально-регионального) компонента государственного образовательного стандарта общего образования, либо в рамках компонента образовательного учреждения, либо по выбору в рамках профильного обучения. Кроме того, изучение прав человека может быть отражено в различных формах внеучебной познавательной и воспитательной деятельности, в рамках индивидуальных учебных планов учащихся.

Такой разброс "возможностей" позволяет предположить, что ни органы управления образованием, ни "кузница педагогических кадров" не проявляют особой заинтересованности в том, чтобы сделать предмет "Права и свободы человека" обязательным в рамках государственного стандарта общего образования. Уполномоченный считает такую позицию ошибочной. Знание прав и свобод человека - не удел специалистов гуманитарного или социально-экономического профиля, а насущная потребность и обязанность всех граждан России независимо от их профессии.

В настоящее время по информации, полученной из 70 субъектов Российской Федерации, в высших учебных заведениях работают только семь кафедр прав человека (в республиках Башкортостан и Дагестан, в Кабардино-Балкарской Республике, в Свердловской, Тамбовской, Читинской и Ярославской областях). Подобные кафедры существуют также практически во всех вузах Московской области и в некоторых столичных вузах.

Курс "Права человека" читается еще в 40 вузах в 27 субъектах Российской Федерации. В некоторых вузах читаются спецкурсы по правам человека. Кроме того,

в вузах системы МВД России преподается предмет "Обеспечение прав человека в деятельности органов внутренних дел".

В остальных юридических вузах (факультетах) проблематика, связанная с правами человека, в основном затрагивается в курсах по смежным учебным дисциплинам. В целом, таким образом, проблематика прав и свобод человека отражена в образовательных программах высшей школы, хотя и не имеет в них четко определенного места. В связи с этим представляется целесообразным внести в национально-региональный (вузовский) компонент цикла общепрофессиональных дисциплин (специальность 021100 - юриспруденция, квалификация - юрист) дисциплину "Права человека".

Соответственно потребуется разработать унифицированную программу курса "Права человека", программы специализированных курсов, а также подготовить учебник "Права человека". Аппарат Уполномоченного ведет работу в этом направлении в сотрудничестве с научной и правозащитной общественностью.

В результате этого сотрудничества были подготовлены программы курсов "Права человека в современной России", "Толерантность и права человека", "Соблюдение прав человека в конфликтных ситуациях", которые прошли апробацию в московских вузах. Кроме того, подготовлено к изданию пособие "Введение в концепцию прав человека и универсальных механизмов защиты" А.Юрова, почетного президента международного Молодежного правозащитного центра.

В рамках договоров о сотрудничестве в области правового просвещения в аппарате Уполномоченного организовано прохождение производственной и преддипломной практики студентов московских вузов - Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, Российского государственного гуманитарного университета, Государственного университета управления, Московского государственного лингвистического университета, Российской академии правосудия, Российского университета дружбы народов.

Еще одно направление деятельности Уполномоченного в области правового просвещения, ставшее, к сожалению, актуальным в последнее время - пропаганда толерантного отношения к иностранным гражданам, в особенности из стран Азии, Африки и Латинской Америки. С этой целью разработана программа защиты прав иностранных студентов, обучающихся в российских вузах. В рамках программы совместно с общественной приемной при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации в Воронежской области, Комиссией по правам человека при главе администрации Воронежской области и газетой "Коммуна" в г. Воронеже в отчетном году проведена "горячая линия" "Стоп расизм".

"Горячая линия" проводилась 21 марта 2006 года в Международный день борьбы за ликвидацию расовой дискриминации в помещении редакции газеты "Коммуна". На вопросы иностранных студентов и всех заинтересованных граждан отвечали представители администрации Воронежской области, Воронежской областной Думы, областной прокуратуры, управления Федеральной миграционной службы по Воронежской области, аппарата Уполномоченного по правам человека, руководители воронежских вузов. Выявленные факты нарушений прав человека были взяты на контроль прокуратурой области.

13 апреля 2006 года в Москве состоялся финальный тур Всероссийского конкурса работ учащихся 5-11 классов на тему "Права человека глазами ребенка", организованного аппаратом Уполномоченного совместно с Российской академией правосудия. На финальный тур конкурса было представлено 370 работ из 44 регионов страны.

Уполномоченный стал также соучредителем конкурса среди студентов и аспирантов юридических вузов (юридических факультетов) Российской Федерации на лучшую

работу 2005–2006 года по вопросам избирательного права и избирательного процесса, проводимого Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

1 ноября 2006 года стартовал новый конкурс, организованный Уполномоченным, Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и Российской академией правосудия среди студентов гуманитарных вузов (факультетов) на лучшую работу по теме: "Голосуй за свое будущее", а также Всероссийский конкурс работ учащихся "Права человека – глазами ребенка".

\* Содержание \*

7. О награждении медалью Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Согласно утвержденному 18 июля 2005 года Положению о медали "Спешите делать добро" ею ежегодно награждаются граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, а также юридические лица, внесшие большой вклад в дело защиты прав и свобод человека. Главным критерием для присуждения медали является не просто образцовое выполнение должностным лицом или общественным деятелем своих прямых обязанностей, но прежде всего самоотверженность, героизм и мужество, проявленные в ситуации реальной угрозы правам человека, гражданственные действия и поступки, совершаемые "по воле сердца", порой "за гранью возможного".

Представления к награждению медалью "Спешите делать добро" вносят правозащитные организации, уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации, Экспертный совет при Федеральном Уполномоченном, государственные учреждения и организации Российской Федерации. Решения о награждении принимаются специально созданной комиссией и утверждаются Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации. Награждение производится 10 декабря – в День принятия Всеобщей декларации прав человека.

В 2006 году медали Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации были удостоены:

Борис Николаевич Трефилов, создатель и бессменный директор Кемеровской областной специальной библиотеки для незрячих и слабовидящих, уникального учреждения культуры и образования.

С 1995 года в библиотеке работает студия записи "говорящих" книг. В 2000 году студия переведена на цифровое репродуцирование книг, что позволило значительно расширить тематику доступных для незрячих и слабовидящих литературных произведений и учебных пособий. По инициативе директора в библиотеке налажен бесплатный прокат и ремонт тифломагнитофонов. Читальный зал библиотеки оснащен специальной техникой, адаптированной для незрячих читателей. С 2001 года при библиотеке функционирует Центр правовой информации для инвалидов, в котором проводятся бесплатные юридические консультации.

Андрей Владимирович Дьяконов (посмертно), Виктория Владимировна Зильберштейн, Татьяна Владимировна Егорова и Ольга Геннадиевна Дмитриенко, бортпроводники аэробуса А-310 авиакомпании "Сибирь", потерпевшего катастрофу в Иркутске летом 2006 года.

Обстоятельства катастрофы хорошо известны: совершивший посадку в аэропорту самолет потерял управление и, врезавшись в близлежащие постройки, загорелся. Андрей Дьяконов открыл деформированный от столкновения самолета аварийный выход, своими четкими действиями и распоряжениями помог эвакуироваться большой группе пассажиров. Андрей Дьяконов погиб в горящем самолете, до конца исполняя свой долг.

Виктория Зильберштейн, не потеряв самообладания, открыла аварийный выход на крыло лайнера. Своими грамотными действиями она спасла жизни десятков пассажиров. Татьяна Егорова находилась во время катастрофы в хвостовой части самолета и была завалена сорвавшимся с креплений оборудованием. Она сумела выбраться и, несмотря на полученные травмы, помогла эвакуироваться пассажирам. Ольга Дмитриенко перекрыла собой дверь в горящий отсек, предотвратив доступ в него охваченным паникой пассажирам. Получив сильнейшие ожоги и травмы, она выпрыгнула в разлом фюзеляжа в тот момент, когда весь самолет был уже объят пламенем.

Анна Степановна Политковская, известный журналист и правозащитник (посмертно). Анна Политковская была честным, неустрашимым и абсолютно бескомпромиссным человеком. За семь лет работы в "Новой газете" она опубликовала свыше 500 острых материалов, посвященных наиболее болезненным проблемам нашей страны. По более чем 40 из этих материалов были возбуждены уголовные дела. Анна Политковская не раз рисковала своей жизнью, выезжая в зоны боевых действий, в места временного размещения внутриперемещенных лиц ("лагеря беженцев"), в Дагестан, Ингушетию и Чечню.

А. Политковская – автор ряда документальных книг, награждена шестнадцатью российскими и международными премиями. С нею можно было спорить, порой не соглашаться. Нельзя, однако, было не восхищаться той страстью и решимостью, с которыми она отстаивала свои убеждения. Как и нельзя было не уважать ее гражданскую позицию.

Маргарита Павловна Слезова, воспитатель детского дома из г. Кондопоги Республики Карелии.

Сын Маргариты Слезовой трагически погиб во время известных событий в г. Кондопоге в августе 2006 года. Оплакивая сына, мужественная женщина нашла в себе силы и мудрость выступить на городском митинге с призывом к землякам проявить терпимость, не мстить за его гибель и мирно решить все спорные вопросы. В немалой степени благодаря этому благородному поступку матери в такой сложный момент удалось избежать дальнейших столкновений.

\* Содержание \*

#### ЗАДАЧИ НА 2007 ГОД

В 2007 году Россия фактически вступает в очередной избирательный цикл. В ближайшие два года состоятся выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и выборы Президента Российской Федерации. Этим важнейшим событиям общенационального масштаба будут предшествовать выборы в законодательные органы во многих субъектах Российской Федерации. Продолжится реализация приоритетных национальных проектов, реформа ЖКХ и другие преобразования, прямо затрагивающие права и интересы граждан. Кроме того, в этот же период завершится поэтапный переход к одногодичному сроку прохождения военной службы.

Столь беспрецедентно насыщенная "повестка дня" общественно-политической и хозяйственной жизни страны позволяет прогнозировать нарастающую активизацию общественной жизни и, как следствие, значительный рост числа коллективных и индивидуальных обращений граждан по вопросам обеспечения их политических, гражданских, социальных, экономических и других прав. Вне всякого сомнения, эти же вопросы будут активно использоваться конкурирующими политическими силами в их избирательных кампаниях. С учетом всех отмеченных обстоятельств Уполномоченный видит свою главную задачу в том, чтобы, неуклонно повышая эффективность работы по восстановлению прав граждан, не допустить ее политизации. Права и свободы

человека в России не должны находиться в зависимости от политической конъюнктуры.

В 2007 году Уполномоченный, осуществляя в пределах своей компетенции тесное взаимодействие с органами государственной власти и местного самоуправления, со средствами массовой информации, с неправительственными правозащитными организациями и всем обществом в целом, намерен уделить особое внимание:

обеспечению конституционных прав и свобод человека и гражданина в ходе избирательных кампаний и самих выборов - права на равенство перед законом и судом, на достоинство и личную неприкосновенность, на свободу совести, мысли и слова, на свободу собраний, митингов и демонстраций, на получение и распространение информации любым законным способом и в целом, таким образом, на участие в управлении делами государства;

обеспечению социальных и экономических прав человека в процессе реализации соответствующих национальных проектов с учетом существенно возросших финансовых возможностей государства, с одной стороны, и неприемлемо низкого уровня его отдельных управленческих звеньев - с другой;

преодолению все более опасной тенденции к нарастанию расовой, национальной и религиозной нетерпимости, явно представляющей сегодня вызов общественной стабильности и будущему демократии в стране;

повышению осведомленности граждан о гарантированных им Конституцией и законодательством Российской Федерации правах и свободах, о способах и формах защиты этих прав;

дальнейшему развитию института уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации, повышению эффективности взаимодействия Федерального и региональных уполномоченных и, в частности, работы их координационного совета;

разработке и внедрению новых более эффективных методов взаимодействия с гражданами и их организациями;

осуществлению мониторинга положения дел с правами и свободами человека в России; анализу конкретных действий органов власти и органов местного самоуправления по выполнению рекомендаций и предложений Уполномоченного.

\* Содержание \*

Уполномоченный по правам человека  
в Российской Федерации

В. ЛУКИН

Москва, 9 февраля 2007 года