

ДОКЛАД

О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2001 ГОДУ

ВВЕДЕНИЕ

В соответствии с пунктом 1 статьи 33 Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" представляется доклад о деятельности Уполномоченного в 2001 году.

Доклад содержит информацию о состоянии и проблемах прав человека в Российской Федерации, о мерах, которые были приняты Уполномоченным и сотрудниками его рабочего аппарата по восстановлению нарушенных прав граждан, по совершенствованию законодательства Российской Федерации в этой сфере и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права. Уделено внимание развитию образования, просвещения и сотрудничества в области прав человека, форм и методов их защиты.

Оценки, предложения и рекомендации Уполномоченного основываются на обобщенном анализе поступивших жалоб и обращений граждан, сведений, полученных в результате посещения Уполномоченным и сотрудниками рабочего аппарата детских домов, воинских частей, лагерей беженцев и вынужденных переселенцев, учреждений здравоохранения, социальной защиты населения, принудительного содержания лиц и других организаций.

При подготовке доклада использованы документы, предоставленные уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации, официальные данные государственных органов, аналитические материалы неправительственных правозащитных организаций, научных и других учреждений, сообщения средств массовой информации, информационные ресурсы сети Интернет.

В 2001 году граждане стали активнее обращаться за помощью к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, что, в частности, свидетельствует о возросшей информированности населения о деятельности этого конституционного института внесудебной защиты прав человека, о совершенствовании форм и методов его работы.

В течение 2001 года Уполномоченному поступило свыше 30 тыс. жалоб и обращений граждан о нарушениях их прав и свобод в результате решений или действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих.

Более 3,5 тыс. россиян обратились в приемную заявлений аппарата Уполномоченного в г.Москве, расположенную по адресу ул.Мясницкая, дом 47.

В республиках Калмыкия, Коми и Марий Эл, Архангельской, Брянской, Волгоградской, Нижегородской, Свердловской и Тульской областях работали выездные приемные Уполномоченного. Во время выездов в субъекты Российской Федерации были проведены встречи с более чем 5300 гражданами - от них принято более 2350 заявлений, большинство из которых разрешены на месте.

Тематика дел, принятых Уполномоченным к производству в 2001 году, по сравнению с прошлым годом существенно не изменилась. Как и прежде, наибольшее число жалоб (50,1 процента) связано с уголовной проблематикой. В 23,3 процента обращений ставятся вопросы обеспечения гражданских прав соблюдения жилищного законодательства. 7,6 процента обращений связаны с трудовыми отношениями, 6 процентов - с проблемами пенсионного обеспечения и социальной защиты, 3,7 процента касаются нарушений в области конституционных процедур и административного права. Обращения, в которых содержится информация о нарушениях прав военнослужащих, а также членов их семей, составляют 5,5 процента, беженцев и вынужденных переселенцев - 1,7 процента. 1,3 процента обращений посвящены вопросам международного права.

Обращения граждан рассматривались непосредственно Уполномоченным, сотрудниками аппарата, либо, по представлению Уполномоченного, компетентными государственными

органами. Примерно по одной пятой от принятых в соответствии с Федеральным конституционным законом "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" к производству жалоб нарушенные права граждан удалось восстановить немедленно. По остальным ведется работа.

В течение года Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, в министерства и ведомства Уполномоченным направлялась информация о случаях массового и грубого нарушения прав граждан, замечания и предложения по обеспечению прав человека, совершенствованию законодательства, правоприменительной практики и административных процедур. Многие из предложений Уполномоченного были поддержаны и реализованы на практике.

15 ноября 2001 года Уполномоченный выступил перед депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с докладом о состоянии прав человека в стране. Государственная Дума поддержала основные направления правозащитной деятельности Уполномоченного и поручила соответствующим комитетам активнее взаимодействовать с ним по вопросам законотворчества в области прав человека.

На заседании Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации был обсужден специальный доклад Уполномоченного "Права и возможности инвалидов в Российской Федерации".

Проблема обеспечения прав инвалидов является актуальной для России. Целесообразно провести парламентские слушания в Государственной Думе, специальное заседание Правительства Российской Федерации, коллегию Министерства труда и социального развития Российской Федерации, принять другие практические меры по улучшению положения этой категории граждан, которые не всегда имеют даже физические возможности самостоятельно защитить свои права. Специальный доклад "Права и возможности инвалидов в Российской Федерации" является приложением к представленному докладу о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2001 году.

Новой перспективной формой работы является организация совместных выездов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в их избирательные округа. В 2001 году такая работа была проведена по предложению депутатов Государственной Думы А.М.Буратаевой (Республика Калмыкия) и В.И.Шандыбина (Брянская область).

Более эффективным стало взаимодействие Уполномоченного с неправительственными правозащитными организациями по защите и восстановлению прав граждан. В мае 2001 года Уполномоченный и Председатель Московской Хельсинкской группы Л.М.Алексеева совершили поездку в Республику Марий Эл. Правозащитники посетили следственный изолятор, республиканское Управление исполнения наказаний, детский дом, городскую больницу, провели прием граждан. На месте был принят ряд решений в защиту прав и законных интересов граждан.

В 2001 году аппаратом Уполномоченного проведены "горячие телефонные линии" по таким проблемам, как: социальная защита граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие Чернобыльской катастрофы; соблюдение и восстановление прав беженцев, вынужденных переселенцев и лиц, ищущих убежище в Российской Федерации; обеспечение жильем военнослужащих, уволенных с военной службы; защита прав и законных интересов детей.

Сотрудники аппарата Уполномоченного дали свыше 15 тыс. юридических консультации по телефону, в ходе которых гражданам разъяснялись формы, методы и способы защиты прав человека, в частности, сообщалось, в какие административные, судебные и другие органы они вправе обращаться по тем или иным вопросам.

Осуществлялась также подготовка, издание и распространение периодических информационных материалов, просветительской литературы по проблемам прав и свобод человека и гражданина.

В 2001 году в Республике Калмыкия, в Амурской, Калининградской, Кемеровской, Липецкой, Московской, Пермской и Самарской областях были назначены и приступили к работе уполномоченные по правам человека. Таким образом, уже в 18 субъектах Российской Федерации учреждена эта должность.

Все уполномоченные по правам человека, действующие в настоящее время в России, обратились в ходе проведения в октябре 2001 года в г.Смоленске "круглого стола" к Президенту Российской Федерации В.В.Путину. Они подчеркнули, что видят смысл и назначение данного института в укреплении доверия граждан к государству, обеспечении цивилизованных методов решения проблем по защите прав человека. Новый правозащитный институт не противостоит государственным органам, а конструктивно сотрудничает с ними, способствует деятельности Президента как гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина.

Вместе с тем в работе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации есть проблемы, которые невозможно решить без участия Президента. Необходима поддержка в вопросах законодательного обеспечения данного института, учреждение аналогичной должности во всех субъектах Федерации, более тесное взаимодействие Президента с Федеральным Уполномоченным.

Согласно статье 103 Конституции Российской Федерации лишь три руководителя федеральных структур назначаются на должность и освобождаются от нее палатой российского парламента – Государственной Думой. Это Председатель Центрального банка Российской Федерации, председатель Счетной палаты Российской Федерации и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации.

В России множество государственных структур. Но отношение к ним высоких властей различно. На одних обрушивается "золотой дождь", другие находятся в положении изгоев. К последним относится аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Четыре года нет отдельного здания, удобного для граждан и работы аппарата. Четыре года нет Указа Президента Российской Федерации о медицинском, социальном и ином обеспечении Уполномоченного и работников рабочего аппарата. Защищая граждан, мы тоже должны быть защищены.

Получили дальнейшее развитие деловые контакты Уполномоченного с российскими и международными правозащитными организациями, национальными омбудсманом государств – участников Содружества Независимых Государств, стран Балтии и дальнего зарубежья.

В 2001 году в российском правозащитном движении произошли три важных события.

В январе состоялся Всероссийский чрезвычайный съезд в защиту прав человека. В его работе приняли участие представители 350 крупнейших правозащитных организаций из разных регионов страны. Уполномоченный выступил перед участниками съезда, отметив необходимость государственной поддержки инициатив неправительственных правозащитных организаций.

Заметным событием стала международная конференция "5-летие России в Совете Европы и 25-летие Московской Хельсинкской группы", прошедшая 14-15 мая в г.Москве по предложению Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Председателя Московской Хельсинкской группы Л.М.Алексеевой.

19-21 ноября по инициативе Президента Российской Федерации В.В.Путина состоялся Гражданский форум, который стал знаковым событием для правозащитного движения, подтвердив курс России на строительство демократического правового государства и гражданского общества.

В 2001 году между Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и Защитником прав граждан Республики Польша подписан Меморандум о сотрудничестве. Соглашения заключены также с Национальной комиссией по правам человека Мексики, Центром по правам человека Республики Молдова, Региональным представительством Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев в Российской Федерации, с

Ассоциацией коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, рядом российских неправительственных правозащитных организаций.

Вместе с тем положение с правами человека в Российской Федерации вызывает глубокую озабоченность.

Обобщение итогов рассмотрения поступивших Уполномоченному в 2001 году жалоб и обращений граждан на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих свидетельствует о том, что в стране происходят нарушения экономических, социальных, культурных, гражданских и политических прав.

Положение с правами человека в Чеченской Республике в настоящее время остается крайне сложным. Проблема Чечни – это проблема всей России. Без ее решения, без экономического, социального, культурного и нравственного возрождения Чеченской Республики очаг противоречий будет тлеть на юге российского государства, угрожая безопасности и стабильности.

Россия оказалась в первых рядах борьбы с международным терроризмом. В Чеченской Республике погибают мирные жители, старики, женщины, дети, российские военнослужащие. Десятки тысяч беженцев вынуждены проводить уже третью зиму в палаточных городках.

Главное сегодня – это завершение контртеррористической операции, прекращение огня, бессмысленных действий боевиков, осуществление мер, направленных на обеспечение безопасности, доверия и стабильности в Чечне и окружающих ее регионах при безусловном привлечении к судебной ответственности всех лиц, совершивших преступления. Необходимо продолжить работу по восстановлению разрушенной войной экономики республики, широкомасштабному строительству жилья, медицинских, учебных, культурных учреждений. Должны охраняться и восстанавливаться мечети и храмы, принадлежащие различным конфессиям. Целесообразно введение специальных программ социальной реабилитации пострадавших от войны мирных жителей и, в первую очередь, молодежи.

Не менее важны целенаправленные усилия по строительству в Чечне институтов демократии, проведение выборов и создание представительного органа, который отражал бы интересы всех слоев чеченского общества и мог бы сформулировать в соответствии с Конституцией Российской Федерации основополагающие подходы к модели государственной власти в Чеченской Республике.

Осуществление этих действий невозможно без объединения усилий всех, кому дороги мир и порядок в Чечне и во всей России. Гуманистическая религия ислама не может являться предлогом для продолжения братоубийственной войны. Истинно верующим необходимо сплотиться и делать все возможное для страдающих и обездоленных. Для того чтобы на территории многострадальной Чеченской Республики восторжествовал конституционный порядок и права человека были защищены, необходимо осуществление неординарных мер, поддержанных мировым и европейским сообществом.

Согласно Конституции, Российская Федерация является социальным государством. Социальное государство – это государство, которое заботится о своих гражданах, создает им благоприятные условия для жизни. Но, к сожалению, Россия таковым пока не является. Около 40 процентов населения страны имеет доход ниже прожиточного минимума. Заработная плата и пенсии, даже если они и выплачиваются вовремя, настолько малы, что не обеспечивают нормальной жизни. Проблемы защиты экономических и социальных прав граждан России были ключевыми темами ежегодных докладов о деятельности Уполномоченного в 1998, 1999 и 2000 годах. Приходится констатировать, что многие вопросы обеспечения этих прав до сих пор не решены и продолжают оставаться актуальными.

Как и в 2000 году, имели место отключения света и тепла в жилых домах. Энергетический кризис ставит под угрозу гарантированные Всеобщей декларацией прав человека и Конституцией Российской Федерации права людей на жизнь, достоинство личности, охрану здоровья, медицинскую помощь. Задача государства –

не только декларировать эти права, но и реально их обеспечивать. В 2000 и 2001 годах на основании обращений Уполномоченного по фактам временного прекращения подачи света и тепла в жилые дома и больницы органами прокуратуры были возбуждены уголовные дела, несколько человек оказались на скамье подсудимых. Но экономические и социальные проблемы только с помощью Уголовного кодекса не решить, нужны скоординированные практические шаги органов исполнительной власти всех уровней по недопущению развития энергетического кризиса, нарушающего конституционные права граждан.

Не обеспечены права беженцев и вынужденных переселенцев, ущемляются права женщин, детей, военнослужащих, сложное положение сохраняется в пенитенциарной системе.

В России имеют место пытки, бесчеловечное и унижающее достоинство человека обращение и наказание. Этой проблеме посвящен специальный доклад Уполномоченного "О нарушениях прав граждан сотрудниками Министерства внутренних дел Российской Федерации и уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации". В нем обобщены типичные и носящие массовый характер нарушения прав человека со стороны сотрудников правоохранительных органов, освещена деятельность Уполномоченного по восстановлению нарушенных прав граждан, предложен комплекс экономических, законодательных, организационных, воспитательных и иных мер для искоренения этих негативных явлений.

Темами еще четырех специальных докладов Уполномоченного стали также такие сферы жизни, где имеются массовые нарушения прав человека. Это нарушения прав граждан, страдающих психическими расстройствами; нарушения уставных правил взаимоотношений между военнослужащими при отсутствии между ними отношений подчиненности; проблемы обеспечения конституционного права на свободу передвижения, свободный выбор места пребывания и жительства в Российской Федерации; права и возможности инвалидов.

Специальные доклады Уполномоченного направлены в органы государственной власти, в средства массовой информации, опубликованы в виде отдельных брошюр.

Однако, как показывает анализ поступающих жалоб и обращений граждан, сведения, изложенные в докладах, оставили равнодушными немало чиновников, которые призваны выполнять функции, порученные им обществом, обеспечивать и защищать права и свободы человека и гражданина.

Только совместными усилиями всех ветвей власти, депутатского корпуса, общественных и религиозных объединений, неправительственных правозащитных организаций, государственных правозащитников, средств массовой информации можно изменить отношение к человеку.

В отличие от предыдущих ежегодных докладов Уполномоченного в представленном докладе особое внимание уделено проблемам, которые длительное время существуют в обществе, оказывают негативное влияние на морально-нравственное состояние граждан, но пока не стали предметом повышенного интереса со стороны государства.

Речь идет, прежде всего, о таких вопросах, как защита жертв террористических актов и других преступлений, искоренение насилия в отношении женщин и детей, положение инвалидов, права военнослужащих и членов их семей, права коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, решение миграционных проблем, состояние окружающей природной среды, доступность и качество оказываемой населению медицинской помощи, нарушение прав человека в сфере транспортного обслуживания, гуманизация уголовной политики и применение альтернативных лишению свободы мер наказания, и других.

Доклад направляется Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным конституционным законом "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" доклад будет опубликован в "Российской газете". Это позволит миллионам россиян подробнее узнать о деятельности и развитии государственного правозащитного института – Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, создание которого стало возможным благодаря тем демократическим преобразованиям, которые произошли в стране, а также вступлению России в Совет Европы и принятию ею обязательств по соблюдению общепризнанных принципов и норм международного права в области прав человека.

Защита жертв террористических актов и иных преступлений

На протяжении столетий механизмы уголовной юстиции совершенствовались лишь в системе отношений "государство–преступник", а проблемы правового положения жертвы преступления долгое время оставались без внимания государства.

Международное общественное движение в поддержку жертв преступлений развернулось в мире после окончания Второй мировой войны, благодаря изменению психологии людей, их мироощущения, а также активной деятельности правозащитных организаций.

В течение последних лет криминогенная ситуация в Российской Федерации остается достаточно сложной. Уровень регистрируемой в стране преступности достиг трехмиллионного рубежа и почти приблизился к максимальному количеству преступлений, зарегистрированных в 1991 году на всей территории бывшего СССР. Увеличивается число тяжких и особо тяжких преступлений, связанных с применением насилия, возрастает агрессивность совершаемых преступлений и причиненный ими ущерб. Сформировалась организованная преступность.

В 2001 году в результате преступных посягательств погибли и получили тяжкий вред здоровью около 150 тыс. человек. По данным МВД России, количество лиц, пострадавших от преступлений, растет. В 2001 году оно превысило 2 млн. человек. Если же учитывать пропавших без вести, погибших в армии, пострадавших от насильственных действий в семье, то эта цифра значительно больше.

Высоким сохраняется уровень скрытой (латентной) преступности, включающей как сокрытие преступлений от регистрации органами милиции, так и отказ со стороны значительного числа жертв преступлений заявлять о том, что они подверглись преступным посягательствам. Люди порой не верят в помощь органов внутренних дел, в том числе по причине коррупции. По данным независимых экспертов, в 2001 году от преступлений пострадало более 38 млн. россиян.

Анализ статистических данных фиксирует рост криминальной угрозы и в отношении имущества граждан. Так, если в 1998 году установленная сумма материального ущерба составляла около 19 млрд. рублей, то в 2001 году этот показатель вырос более чем в три раза и составил примерно 60 млрд. рублей.

Криминальную напряженность в стране существенно усиливают акты терроризма, которые все чаще совершаются с использованием современного вооружения и сопряжены со значительными людскими потерями, разрушениями и массовыми страданиями. По данным правоохранительных органов, в 1999 году в России было зарегистрировано 20 актов терроризма (без учета Чеченской Республики), в 2000 году – 135, а в 2001 году – более 300 террористических актов.

Особая опасность терроризма заключается в том, что он культивирует насилие как способ решения политических, экономических или личных проблем. Обесценивается человеческая жизнь. В обществе формируется чувство страха. У населения возникает неверие в возможность государства защитить своих граждан.

В 2001 году к Уполномоченному поступили обращения от граждан, пострадавших в результате террористических актов, произошедших на территории Российской Федерации, а также обращения в защиту жертв террористических актов от депутатов

Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, неправительственных правозащитных организаций, средств массовой информации.

Так, например, гражданин П., проживающий в г. Москве, пострадавший от взрыва дома на Каширском шоссе в сентябре 1999 года, обратился с жалобой на нарушение правительством Москвы его права на жилье (вх. № П-231).

Депутат Государственной Думы В.В.Жириновский обратился к Уполномоченному в защиту прав гражданки Т. – жертвы преступления, проживающей в г.Волгодонске, семье которой не была своевременно оказана материальная и социальная помощь (вх. № кл-602).

Редакция газеты "Московский комсомолец" обратилась к Уполномоченному по поводу коллективного письма жителей г.Волгодонска, в котором граждане жалуются на недостаточную информированность о действиях властей по ликвидации последствий террористического акта (вх.№ кл-958).

Гражданин Я. обратился с жалобой на то, что не получил в полном объеме компенсации за имущественный ущерб, нанесенный ему в результате террористического акта, произошедшего в г.Буйнакске (вх.№ Я-102).

В результате мер, принятых по инициативе Уполномоченного, нарушенные права этих граждан были восстановлены. По ряду жалоб Генеральной прокуратурой Российской Федерации осуществляется проверка.

Вместе с тем большинство граждан, ставших в последние годы жертвами террористических актов, по-прежнему находятся в крайне тяжелом положении, испытывают материальные трудности и психологический дискомфорт.

Наряду с этим в последние пять лет российская уголовная статистика фиксирует увеличение числа коррупционных преступлений: взяточничество выросло на 12 процентов, коммерческие подкупы – на 26,9 процента.

Наличие коррупции – показатель слабости государства, которое не в состоянии выполнить свои обязательства перед гражданами.

Масштабы и темпы роста преступности, терроризма и коррупции препятствуют осуществлению социальных реформ. Они порождают у граждан чувство тревоги за свою жизнь и благополучие, снижают доверие к органам власти и управления, к проводимой государством политике.

Конституция Российской Федерации провозглашает, что права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом (статья 52). Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию нанесенного ущерба, а также возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностными лицами (статья 53).

Между тем российское общество слабо защищает жертв преступлений, террористических актов, злоупотреблений властью. Общепринятое международное правило, что к жертвам преступлений следует относиться с состраданием и уважать их достоинство, не действует.

Поступающие Уполномоченному жалобы и обращения свидетельствуют, что многие граждане ощущают противодействие их доступу к правосудию. Защита жертв преступлений государственными органами практически не обеспечивается.

Современная российская юстиция не гарантирует декларированное право граждан защищаться от несправедливых действий государства. Многие положения Концепции судебной реформы 1991 года за 10 лет так и не были выполнены, в том числе и задача по созданию условий, когда "станет доступной и достоверной информация о деятельности правоохранительных органов и судебно-правовая статистика".

Около 90 процентов заявлений и сообщений от пострадавших принимается и расследуется органами внутренних дел, на которые также возложено ведение уголовной статистики.

Однако на практике органы внутренних дел не заинтересованы в выявлении, принятии и регистрации заявлений и сообщений о многих видах преступлений, поскольку основными показателями эффективности деятельности милиции до настоящего времени является снижение уровня преступности и повышение процента раскрываемости преступлений. Налицо противоречие между обязанностями и интересами органов внутренних дел. Именно этот конфликт профессиональных интересов порождает проблему, связанную с сокрытием, неприятием заявлений о преступлении, проявлением грубости работников милиции в отношении граждан.

Так, гражданин Е. обратился к Уполномоченному с жалобой на работников милиции Шебенинского ОВД, Белгородская область, избивших его с целью заставить изменить показания по уголовному делу. В результате насильственных действий Е. был причинен вред здоровью. Для спасения его жизни врачам пришлось удалить пострадавшему селезенку. Однако первоначально по жалобе потерпевшего в возбуждении уголовного дела было отказано. Только после вмешательства Уполномоченного 16 апреля 2001 года областной прокуратурой было возбуждено уголовное дело против работников милиции. (вх.№ Е-112).

Действующая система учета преступлений и лиц, их совершивших, имеет много особенностей, которые позволяют скрыть тяжкие преступления за счет регистрации менее тяжких, или же за регистрацией одного преступления скрыть несколько самостоятельных криминальных деяний. Например, убийство нескольких лиц регистрируется как одно преступление, что, безусловно, искажает статистическую картину преступности. Между тем объективнее было бы вести учет подобных деяний не по действиям, а по жертвам.

Значительная часть граждан, заявивших в милицию о преступлениях, вообще не информируется о том, что по этим заявлениям делается. Так, по данным телефонного опроса 1500 москвичей, потерпевших от различного рода посягательств, проведенного Институтом Гэллага, милиция не проявила никакого интереса и не информировала о своих действиях в отношении заявлений о кражах из автомобилей - в 62 процентах случаев, о кражах с проникновением в жилища - в 71 проценте, об ограблениях и разбоях - в 63 процентах случаев. Даже на официальные заявления руководителей предприятий и организаций о совершенных преступлениях в 19 процентах случаев милиция не давала никаких ответов.

Учет потерпевших не налажен и практически даже не рассматривается как задача уголовной статистики. Тем более игнорируются интересы тех граждан, заявления которых о совершенных на них посягательствах просто скрыты.

На федеральном уровне не выработана единая идеология защиты жертв преступлений, не гарантирована безопасность свидетелей, потерпевших, иных участников уголовного процесса. Так, например, в Федеральном законе "О борьбе с терроризмом", который был принят в 1998 году, среди основных юридических категорий отсутствует определение понятия "жертва террористического акта", что оставляет вне поля правового регулирования один из важнейших аспектов данной проблемы.

Известно, что значительная часть умышленных убийств длительное время остаются нераскрытыми, что причиняет дополнительные страдания родственникам погибших. Случается, что семьи теряют единственного кормильца, находятся в бедственном положении. Однако содействия в предоставлении помощи родным убитого ни на первоначальной стадии расследования, ни в дальнейшем, когда дело приостанавливается, так как не установлены лица, подлежащие привлечению в качестве обвиняемых, со стороны государства не оказывается.

Нередко доведенные до отчаяния граждане сами совершают противоправные поступки, так как не надеются на положительное разрешение их проблем компетентными государственными органами.

Как следует из жалобы гражданина М., обратившегося к Уполномоченному, его сын в результате насильственных действий получил серьезную черепно-мозговую травму. Родители одного из участников избиения отказали гражданину М. в материальной помощи, необходимой для приобретения дорогостоящих лекарств для сына. Милиция даже после смерти потерпевшего не спешила привлечь к ответственности виновных. Потрясенный горем отец после очередной попытки найти справедливость принял самостоятельное решение и учинил в доме одного из обвиняемых расправу: убил его отца и тяжело ранил мать. (вх.№ М-248).

Расследование преступлений подчас принимает затяжной характер. Когда же незащищенный потерпевший начинает заявлять о своих правах, в первую очередь о привлечении к ответственности виновных, его ходатайства, как правило, остаются без ответа, а иногда положение потерпевшего после этого даже ухудшается.

Так, более двух лет житель г.Кемерово гражданин К. добивался от органов милиции и прокуратуры, чтобы были установлены и привлечены к уголовной ответственности лица, совершившие убийство его сына. В связи с этим он постоянно обращался в различные инстанции, вызывая раздражение у сотрудников правоохранительных органов. Тогда гражданин К. решил заняться собственным расследованием, выдвинул версию о причастности к убийству работников милиции и потребовал допросить установленную им свидетельницу Д. Однако следствие расценило это как вмешательство в процессуальную деятельность. Узнав, что К. оплатил свидетельнице проезд и потерю заработка (в день вызова- всего 50 рублей), прокуратура возбудила в отношении К. уголовное дело за подкуп свидетеля. К. предупредили, что если он и дальше будет проявлять инициативу, то его арестуют. На основании ходатайства Уполномоченного, к которому обратился отчаявшийся гражданин К., Генеральная прокуратура Российской Федерации прекратила в отношении него уголовное дело за отсутствием состава преступления, признав его возбуждение необоснованным. В настоящее время дело об убийстве сына гражданина К. передано для расследования в Управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации по Сибирскому федеральному округу. (вх.№ К-47).

В 1999 году в г.Брянске произошла настоящая трагедия. Гражданина Л., капитана в отставке, 15 лет прослужившего в армии, инвалида II группы посадили в тюрьму только за то, что он оказался однофамильцем и тезкой подозреваемого. Освобожден же из-под стражи он был только после того, как в правоохранительные органы добровольно явился действительно подлежащий привлечению к уголовной ответственности гражданин (вх.№ Л-117). Об этом случае написала "Парламентская газета" 18 августа 2001 года. Этому был посвящен один из выпусков телевизионной передачи "Независимое расследование" (ОРТ).

Хотя Л. с самого начала заявлял, что его задержание является ошибкой, домой он вернулся только спустя три месяца. Поданный Л. иск к МВД, Минюсту России и Генеральной прокуратуре Российской Федерации в связи с незаконным арестом рассматривался судом более года. Л. скончался от сердечного приступа, не дождавшись решения суда, но до настоящего времени его жена не может добиться возмещения морального и материального ущерба. Решение суда первой инстанции признало незаконным действия сотрудников Советского РОВД и учреждения ИЗ-27/1, а также бездействие работников прокуратуры Советского района г.Брянска, и обязало указанные ведомства выплатить по 2 тыс. рублей жене Л. Однако это решение было отменено по кассационной жалобе представителя Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Дело было отправлено на повторное рассмотрение. Этот случай вопиющего беззакония и злоупотребления властью является наиболее показательным, но далеко не единственным в своем роде.

В последние годы в России увеличилось число случаев, когда жертвы преступлений отказываются от участия в судебных заседаниях. Главная причина - боязнь мести со стороны преступников, их родственников или соучастников.

Не редки случаи, когда свидетелей, потерпевших, судей похищают, шантажируют, запугивают, а то и просто убивают.

Так, 1 февраля 2002 года прямо перед зданием Тушинского межмуниципального (районного) суда г.Москвы был убит гражданин Ч., который выступал в качестве свидетеля в деле о вымогательстве. По версии милиции, один из обвиняемых, не сумев организовать "заказное убийство", для прекращения уголовного дела сам расправился с неудобным свидетелем. (Комсомольская правда, 12 февраля 2002 года).

Новый Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации несколько расширил процессуальные права потерпевшего как участника уголовного процесса. Так, например, следователь с согласия прокурора может вынести постановление о сохранении в тайне данных о потерпевшем, его представителе или свидетеле. В таких случаях указывается псевдоним участника следственного действия и приводится образец его подписи, который он будет использовать в протоколах следственных действий с его участием. Предусмотрена возможность по письменному заявлению лиц, в адрес которых имеют место угрозы насилия, вымогательства и других преступных действий, производить контроль и запись их телефонных и иных переговоров. В целях обеспечения безопасности участников процесса, предъявление лица для опознания по решению следователя может быть проведено так, чтобы подозреваемый не видел опознающего. В интересах участников судебного разбирательства, их близких родственников допускается закрытое судебное заседание. Суд вправе провести допрос потерпевшего или свидетелей в условиях, исключающих визуальное наблюдение их другими участниками процесса.

Однако этих мер недостаточно. Нужны реальные гарантии, позволяющие обеспечить безопасность свидетелей, потерпевших, иных граждан, содействующих уголовному правосудию по делам о преступлениях террористического характера и иным особо тяжким преступлениям. Необходимо разработать комплекс мер по их защите и выделить целевые средства на их реализацию. Среди таких мер следует предусмотреть оборудование квартир охранной сигнализацией, замену документов, номеров телефонов и государственных автомобильных номеров, выделение защищаемым лицам оружия и средств индивидуальной защиты, связи и оповещения об опасности. В особых случаях свидетелю или потерпевшему временно может быть предоставлено другое жилое помещение или обеспечено переселение его на иное постоянное место жительства, предоставлено новое место работы или учебы, а также личная охрана в случае угрозы жизни и здоровью. Все эти нормы должны содержаться в федеральном законе "О защите жертв преступлений". Его необходимо принять в ближайшее время.

Также следует разработать и принять федеральную программу по защите потерпевших, свидетелей и других участников уголовного процесса.

Важной стороной защиты жертв преступлений является возмещение им материального ущерба, а также морального вреда.

Согласно действующему законодательству, возмещение ущерба пострадавшему производится только при наличии приговора суда, вступившего в законную силу, то есть после раскрытия преступления и изобличения виновного. Уровень же раскрываемости, например, корыстных преступлений в среднем по стране составляет 55 процентов. Иными словами, почти половина потерпевших от корыстных посягательств лишены возможности возмещения нанесенного им ущерба, поскольку виновные в их совершении лица не установлены.

Проблема возмещения ущерба потерпевшим в значительной степени обостряется также тем фактом, что в России отсутствует система специализированных государственных органов, ведущих учёт преступлений насильственного и террористического характера и определяющих причиненный ими ущерб.

Если даже преступник осужден, заработанные им деньги в первую очередь идут на покрытие расходов по его содержанию. Самому преступнику закон гарантирует начисление 25 процентов заработка на его лицевой счет. В итоге на компенсацию жертвам преступления практически ничего не остается.

Законодательного решения требуют вопросы правового регулирования деятельности государства по обеспечению прав и законных интересов потерпевших, а также

приведения отечественных стандартов в области защиты прав потерпевших в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права.

В соответствии с Декларацией основных принципов правосудия для жертв преступления и злоупотребления властью, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 29 ноября 1985 года, "то или иное лицо может считаться "жертвой" независимо от того, был ли установлен, арестован, предан суду или осужден правонарушитель, а также независимо от родственных отношений между правонарушителем и жертвой".

В пункте 14 Декларации сказано, что "жертвам следует оказывать необходимую материальную, медицинскую, психологическую и социальную помощь по правительственным, добровольным, общинными местным каналам".

Европейская конвенция по возмещению ущерба жертвам насильственных преступлений, принятая 24 ноября 1983 года, устанавливает, что государство возмещает убытки, когда не может быть обеспечено их возмещение из других источников, тем, кто из-за умышленных насильственных преступлений понес серьезный урон в отношении физического состояния или здоровья, а также тем, кто находился на иждивении погибших в результате такого преступления (статья 2). Компенсация должна покрывать по крайней мере потерю дохода, затраты на медикаменты и госпитализацию, затраты на похороны, алименты, содержание иждивенцев (статья 3).

В международной практике понятие "возмещение вреда" имеет два смысловых значения: "компенсация" – денежное возмещение имущественных потерь в предусмотренных законом случаях и "реституция" – возврат виновной стороной всего полученного ею и возмещение понесенных расходов. В тексте Федерального закона "О борьбе с терроризмом" эти два понятия объединены.

Международные правовые документы рекомендуют правительствам рассмотреть возможность включения реституции в качестве одной из мер наказания по уголовным делам в дополнение к другим уголовным санкциям. Эти документы также определяют, что при соответствующих обстоятельствах правонарушители или третьи стороны, несущие ответственность за их поведение, должны предоставлять справедливую реституцию жертвам, их семьям или иждивенцам. Такая реституция должна включать возврат собственности или выплату за причиненный вред или ущерб, возмещение расходов.

Необходимо включение подобных норм в акты, регулирующие деятельность судов и прокуратуры, органов охраны правопорядка, органов социального обеспечения и других государственных структур, имеющих непосредственное отношение к защите прав жертв преступлений. Решение данной проблемы должно носить комплексный характер и затрагивать не только уголовное и уголовно-процессуальное законодательство, но и нормы гражданского и других отраслей права.

Особая ответственность государства по отношению к жертвам преступлений и тяжелейших из них – террористических актов – должна быть признана в силу того, что государство не выполнило своих обязательств по защите жизни и здоровья своих граждан.

Основными направлениями восстановления прав жертв преступлений должны быть:

- особо бережное отношение к ним не только со стороны государственных органов, но и средств массовой информации;
- обеспечение жертвам преступлений бесплатного доступа к механизмам административно-правовой и судебной защиты;
- гарантирование государственной защиты жертвам преступлений от запугивания и мести со стороны любых лиц, вне зависимости от их участия в уголовном процессе;
- обеспечение права пострадавших от террористических актов (как жертв преступлений, так и их родственников) на получение необходимой информации;

- обеспечение права пострадавших в результате террористических актов на реституцию, компенсацию и социальную помощь.

Решение этих задач предполагает различные направления деятельности органов государственной власти. В первую очередь, это оказание различной помощи жертвам преступлений:

-информационной, психологической, специализированной медицинской помощи;

-правовой поддержки, которая может включать бесплатные консультации на протяжении всего уголовного процесса, а зачастую и после него, сопровождение в суд, оформление всех необходимых документов и другое;

-финансовой помощи (в том числе выплаты единовременных пособий в связи с потерей трудоспособности, заработка, кормильца, а также частичной выплаты государственной компенсации ущерба);

-обеспечение личной безопасности жертв преступлений и членов их семей;

-помощи в получении государственной компенсации ущерба от преступлений.

Во многих странах мира наряду с государственными программами существует множество частных программ помощи жертвам преступлений.

В Великобритании оказание помощи лицам, пострадавшим от преступлений, является составной частью уголовной политики государства. Более того, правительством страны разработана Программа помощи жертвам преступлений. В Хартии жертв преступлений детально описываются произошедшие изменения в законодательстве и судебной практике, касающиеся вопросов обеспечения безопасности и социальной помощи лицам, пострадавшим от преступных посягательств. Существуют две формы компенсации лицам, потерпевшим от противоправных действий. Во-первых, это выплата виновным лицом денежной компенсации по приговору суда, а во-вторых - компенсация, выплачиваемая из государственных фондов.

В Германии действует специальный закон о защите и помощи жертвам преступлений. Число частных служб помощи жертвам преступлений ежегодно увеличивается, возрастают их расходы на благотворительную деятельность.

В Соединенных Штатах Америки программы специализированной помощи охватывают широкий круг жертв преступлений, включают оказание необходимой медицинской и психологической помощи, материальную поддержку для наиболее нуждающихся, услуги правового характера, в том числе опеку над потерпевшими в период следствия и судебного процесса.

Важным в деле защиты прав жертв преступлений является скорейшее присоединение России к ряду международных конвенций, например Европейской конвенции по возмещению ущерба жертвам насильственных преступлений и Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма.

Необходимо принять специальное антикоррупционное законодательство, учитывающее и Конвенцию об уголовной ответственности за коррупционные действия, принятую Советом Европы в 1999 году, и Федеральный закон "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем", вступивший в силу в 2001 году. Требуется разработка антикоррупционных программ в отдельных секторах экономики, прежде всего сырьевом и топливно-энергетическом, в финансово-кредитной, налоговой и таможенной сферах, в алкогольном бизнесе, в области приватизации государственной и муниципальной собственности и других.

Обострение криминальной ситуации, рост терроризма, коррупция таят в себе потенциальную угрозу национальной безопасности страны, демократии и правам человека. Государство должно принять безотлагательные и жесткие меры по искоренению преступности, защите жизни и обеспечению спокойствия россиян, защите жертв преступлений, террористических актов и злоупотреблений властью.

Нарушение прав и законных интересов детей

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации с момента назначения на должность рассматривает защиту прав и законных интересов ребенка одним из важнейших направлений своей работы.

В частности, в обращении Уполномоченного к Председателю Правительства Российской Федерации С.В.Степашину от 7 июля 1999 года о спасении и защите беспризорных детей отмечалось, что эта проблема приобрела характер гуманитарной катастрофы. Уполномоченный предложил принять срочные меры, направленные на улучшение положения детей в России, обеспечение их прав и законных интересов.

Во время выездов Уполномоченного и сотрудников аппарата в регионы в обязательном порядке посещаются детские дома, больницы, социальные приюты, интернаты, воспитательные колонии, где содержатся несовершеннолетние осужденные. В случае установления фактов нарушения прав ребенка Уполномоченным в соответствии с его компетенцией принимаются меры по восстановлению прав и законных интересов детей.

Так, в 1999 году после изучения ситуации с исполнением Федерального закона "О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" Уполномоченный обратился к главе администрации Тамбовской области А.И.Рябову с заключением о нарушении жилищных прав детей - воспитанников детских домов и интернатов Тамбовской области. Ситуация в регионе обострилась настолько, что воспитанники и руководители детских домов и интернатов вынуждены были обращаться за защитой своих прав в судебные органы. Однако и решения судов своевременно не исполнялись. Уполномоченный предложил главе администрации лично вмешаться в ситуацию и принять необходимые меры по восстановлению нарушенных прав детей. В результате принятых мер были восстановлены жилищные права более чем 20 детей - воспитанников детских домов и интернатов Тамбовской области (Защита прав человека. Сборник документов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. 1998-2000. М.: Юридическая литература, 2001).

Традиционным стало периодическое проведение аппаратом Уполномоченного акции "детский телефон доверия", задача которой заключается в том, чтобы приучать детей самостоятельно, без помощи родителей, получать юридическую помощь и другую информацию о тех областях общественной жизни, которые их касаются. Это особенно важно при возникновении сложных ситуаций в школе, семье, во взаимоотношениях со сверстниками и в других случаях.

Президент Российской Федерации, Правительство, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации уделяют должное внимание вопросам обеспечения прав детей.

Важное значение для защиты прав ребенка имело принятие Семейного, Уголовного, Уголовно-процессуального кодексов, а также федеральных законов "Об образовании", "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей", "О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей", "Об основах социального обслуживания населения", "Об основах государственной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних", "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации", других нормативных правовых актов.

Правительство Российской Федерации своим распоряжением от 21 августа 2001 года № 1090 утвердило План действий по улучшению положения детей в Российской Федерации на 2001 - 2002 годы, в осуществлении которого принимают участие многие министерства и ведомства, в том числе Минтруд, Минфин, Минюст, Минэкономразвития, Минздрав, Минобразование России, Фонд социального страхования и другие. Межведомственной комиссии по координации работ, связанных с выполнением в Российской Федерации Конвенции ООН о правах ребенка и Всемирной

декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей, поручено контролировать выполнение данного Плана.

Однако, несмотря на значительное количество принятых нормативных правовых актов, определенные усилия государства по улучшению положения детей, нарушения прав ребенка по-прежнему носят массовый характер – дети подвергаются насилию в семье и на улице, растет количество детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, безнадзорных и беспризорных детей, детей-инвалидов. В трудной жизненной ситуации находятся дети, проживающие в малоимущих семьях, несовершеннолетние правонарушители, отбывающие наказание в виде лишения свободы в воспитательных колониях, а также находящиеся в специальных учебно-воспитательных учреждениях.

Конвенция ООН о правах ребенка устанавливает, что ребенок должен воспитываться в семье. Глава 11 Семейного кодекса Российской Федерации к основополагающим правам детей относит их право жить и воспитываться в семье, право знать своих родителей, право на их заботу и совместное проживание, право на воспитание, всестороннее развитие, уважение человеческого достоинства, право на получение содержания от родителей и родственников и другие права.

По информации неправительственных правозащитных организаций, работающих в сфере защиты прав материнства и детства, в России в настоящее время около 14 млн. детей растут в неполных семьях.

Что касается большинства семей, где имеются оба родителя, то в них наблюдается крайняя бедность, снижаются денежные доходы на каждого члена семьи. Пособие по уходу за ребенком в возрасте до 1,5 года, выплачиваемое из Фонда социального страхования, до недавнего времени составляло всего 200 рублей в месяц, с 1 января 2002 года его размер увеличен до 500 рублей. По данным доклада "Десять лет переходного периода", опубликованного исследовательским центром Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ), в России недоедает каждый седьмой ребенок.

Разрушение семьи, ее устоев и традиций пагубным образом сказывается в первую очередь на положении детей, многие из которых нередко подвергаются физическому, психическому и иным формам насилия у себя дома, в школе и на улице, с раннего детства вынуждены зарабатывать на жизнь различными способами, включая занятие проституцией, распространение наркотиков.

Так, в 2000 году судами Пермской области осуждено 628 человек за неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетних (статья 156 УК РФ), за 6 месяцев 2001 года – 470 человек. В 2001 году выявлено 40 случаев жестокого обращения с детьми в семьях. Эти цифры опубликованы в специальном докладе Уполномоченного по правам человека в Пермской области о соблюдении прав детей в этом субъекте Российской Федерации.

По мнению психологов, дети – жертвы насилия, привлекавшиеся к опасным или эксплуататорским формам труда, не могут продуктивно участвовать в жизни общества, поскольку они недоверчивы, страдают физическими или психическими заболеваниями.

Стремительная трансформация общественного устройства и экономический кризис обусловили рост таких негативных явлений, как социальное сиротство, детская безнадзорность и беспризорность.

По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, сегодня в России – свыше 700 тыс. детей, оставшихся без попечения родителей, причем только 5 процентов из них – настоящие сироты, остальные – это так называемые "социальные сироты", то есть дети, ставшие сиротами при живых родителях. Ежегодно выявляется свыше 100 тыс. детей, оставшихся без попечения родителей. В интернатных учреждениях находится лишь одна четвертая часть всех зарегистрированных российских детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В 2001 году Генеральная прокуратура Российской Федерации в ходе специальной проверки выявила более 42 тыс. нарушений законодательства в сфере охраны прав детей-сирот. Прокуроры направили в суды более 32 тыс. исков в защиту их имущественных прав. Вскрыты факты жестокого обращения с воспитанниками в интернатных учреждениях республик Карелия, Тыва, Амурской, Костромской, Ленинградской, Тамбовской, Читинской областей, г.Москвы.

Нарушение прав детей в интернатных учреждениях носит скрытый характер – происходящее там крайне редко делается достоянием общественности.

По сообщениям средств массовой информации, за кражу пачки сигарет в детском доме № 1 Новосибирской области детей жестоко наказывали, лишали пищи. В детском доме № 28 г.Москвы сотрудники дома избивали детей. В Ново-Петровской вспомогательной школе-интернате (Московская область) прокуратура выявила факты сексуальных издевательств в отношении воспитанников. В одной из больниц Псковской области выявлено 80 мальчиков и девочек, попавших туда из детских домов, с травмами и следами побоев (Парламентская газета, 25 июля 2001 года). По этим фактам на основании заключений Уполномоченного Генеральной прокуратурой Российской Федерации осуществляются проверки.

В нарушение статьи 84 Семейного кодекса Российской Федерации пенсии и алименты нередко не зачисляются на лицевые счета воспитанников. Счета не открываются или обезличены – деньги идут на общие нужды детдомов, погашение задолженности интернатов и другие цели.

Федеральный закон "О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" внес определенные законодательные гарантии на получение выпускниками сиротских учреждений жилья. Однако далеко не во всех регионах выпускники могут его получить. Около 80 процентов социальных сирот находятся в крайне затруднительном положении (Комитет ООН по правам ребенка и права детей в России. РОО "Право ребенка", М., 2001. С. 28).

Согласно законодательству выделять выпускнику интернатных учреждений новое жилье должны администрации тех районов, откуда ребенок был направлен в это учреждение. Но механизм сохранения квартиры или приобретения ее не отработан. Защищать право на жилье подростков должны органы опеки. Однако количество их штатных сотрудников ничтожно мало – один на 5 тыс. детского населения, тем более что сама администрация, в ведении которой находятся органы опеки, нарушая законодательство, нередко отказывает выпускникам в получении жилья.

Так, гражданину С., выпускнику школы-интерната № 11 г.Тутаева Ленинского района Ярославской области, оставшемуся без попечения родителей, в нарушение закона администрацией области было отказано во внеочередном предоставлении жилого помещения или выделении целевой безвозвратной ссуды на его приобретение. Закрепленное же за гражданином С. до его совершеннолетия, то есть до окончания его пребывания в интернате, жилое помещение в Ярославле было до этого приватизировано и продано родственниками. В связи с этим Уполномоченным было направлено ходатайство губернатору Ярославской области А.И.Лисицину о выделении безвозвратной ссуды для приобретения жилья С. Администрация области внесла предложение о корректировке областного бюджета, предусмотрев в нем средства для приобретения квартир детям-сиротам, выпускникам интернатных учреждений, в том числе и С. К настоящему времени жилая площадь С. предоставлена. (вх.№ С-798).

После обращения Уполномоченного восстановлены права детей-сирот В., Л. иФ., приехавших в г.Новороссийск после пребывания в детском доме. Согласно постановлению главы администрации г.Новороссийска для них приобретены три малогабаритные квартиры. (вх.№ кл-342).

Имеются случаи, когда инициатором нарушений прав ребенка становится местная власть. По иску администрации Красноглинского района г.Самары 16-летнюю Наташу Г. районный суд признал "не приобретшей права на жилище" и ее регистрация признана незаконной. До этого девочка жила с отцом, который занимался ее воспитанием. Велось общее хозяйство. Однако после смерти отца районная администрация решила квартиру у девочки отобрать. 25 апреля 2001 года районный

суд вынес решение в пользу администрации. В свою очередь, Самарский областной суд не встал на защиту ребенка. Для восстановления прав несовершеннолетней Наташи Г. Уполномоченный обратился к Председателю Верховного Суда Российской Федерации В.М.Лебедеву (вх. № пр-Г-42).

К Уполномоченному обратилась мать пятерых детей из г.Гая Оренбургской области гражданка Б. Гайский городской суд 3 октября 2001 года решил "выселить без предоставления другого жилого помещения" из дома, где она жила, ее семью, включая пятерых детей, и обязал паспортно-визовую службу "снять указанных лиц с регистрации". После обращения Уполномоченного в областную прокуратуру был принесен протест на решение Гайского городского суда в президиум Оренбургского областного суда. Президиум областного суда удовлетворил протест прокурора Оренбургской области и отменил решение городского суда. Дело направлено в суд на новое рассмотрение. (вх.№ Б-886).

Сократить сеть детских домов, интернатов и приютов в России в ближайшее время не удастся. Напротив, их количество будет увеличиваться. В связи с этим акцент следует сделать на том, чтобы отладить и усилить систему ведомственного и общественного контроля за их деятельность и условиями жизни в них детей. Необходимо тщательно отбирать кадры – работать там должны подвижники и профессионалы, труд которых должен соответствующим образом оплачиваться. Но к сожалению, в настоящее время заработная плата работников интернатных учреждений, нянечек, медицинских сестер, врачей неоправданно низка.

В обществе обсуждаются различные подходы к решению проблем детей, оставшихся без попечения родителей.

Руководствуясь Конвенцией ООН о правах ребенка, следует сосредоточить усилия на разукрупнении детских домов и интернатов. Врачи, со своей стороны, должны предпринять значительные усилия по реабилитации больных детей и детей с нарушениями развития с тем, чтобы увеличить шансы на их возможное усыновление. Можно было бы вернуть на определенных условиях общественным организациям право создавать интернаты. Необходимо расширять сеть реабилитационных центров, социальных приютов, центров помощи детям, оставшимся без попечения родителей, где им должна быть оказана медицинская, психологическая, правовая и иная помощь.

Многочисленные нарушения в сфере усыновления связаны с отсутствием доступной информации о нуждающихся в усыновлении детях, что не позволяет реализовать право ребенка жить и воспитываться в семье. Это также создает условия для незаконной деятельности российских и иностранных граждан и фирм в этой сфере.

Анализ ситуации с исполнением Федерального закона "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних", свидетельствует о том, что органы опеки и попечительства не взаимодействуют с воспитательными, лечебными и другими детскими учреждениями, не принимают мер к выявлению детей, оставшихся без родительского попечения. Вопреки требованиям статей 122, 126 Семейного кодекса Российской Федерации информация о таких детях руководителями детских учреждений передается в органы опеки и попечительства с нарушением установленного семидневного срока или не поступает вообще. Так, из 14 проверенных в 2000 году прокуратурой г.Москвы детских учреждений такие нарушения выявлены в шести. В частности, детдом № 26 не передал информацию о 45 детях, а детдом № 50 – о 38-ми. Таким образом, необходимые сведения не поступают в региональный банк данных.

Федеральный закон "О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей", подготовленный Комитетом Государственной Думы по делам женщин, семьи и молодежи, призван своевременно и более тщательно выявлять таких детей и упорядочить их устройство. Закон должен сделать отечественную систему усыновления централизованной структурой, что позволит учитывать сирот не только в Москве, но и по всей России.

Перспективной формой обустройства ребенка является патронат. Это первый шаг к усыновлению. Патронат дает возможность взрослыми ребенку привыкнуть друг к другу, а потенциальным родителям определиться в новом качестве, понять свою

ответственность и потребность в ребенке, оценить в связи с этим свои возможности. Тогда усыновление становится более естественным и продуманным.

Во всем мире признано, что только семья, пусть и не родная, может стать надежным средством реабилитации детей с трудной судьбой. Содержание ребенка-сироты в приемной или патронатной семье обходится государству в три раза дешевле, чем в детском доме. И опыт Самарской области, где уже создано 1600 приемных семей (во всей России – всего 2800 семей), доказывает перспективность реализации права ребенка на семью, особенно по мере улучшения экономической обстановки в стране.

По данным разных источников, в настоящее время количество беспризорных детей в стране колеблется от 3 до 5 млн. человек. Основная масса таких подростков, сбежавших от пьянства и насилия со стороны родителей, бывших питомцев детских приютов и интернатов, концентрируется в мегаполисах – в первую очередь в таких городах, как Москва и Санкт-Петербург.

По данным Московского городского центра "Дети улиц", только на улицах столицы находится около 30 тыс. бездомных подростков (по данным других экспертных исследований, эта цифра значительно выше – до 100 тыс.). В 2001 году подростки в г. Москве совершили более 3 тыс. преступлений, две трети из которых – тяжкие и особо тяжкие. Процветает детская проституция, детей используют в качестве попрошаек. Задержание бездомных детей и подростков, направление их домой не дает эффекта – в очередной раз убегая из неблагополучных семей, из приютов и интернатов, они возвращаются на свои прежние места – на рынки, вокзалы, подвалы. Ситуация настолько серьезная, что в Москве предложено установить порядок, согласно которому несовершеннолетним будет запрещено находиться на улицах без родителей после 23 часов.

Российское законодательство возложило на органы социальной защиты работу с безнадзорными и беспризорными детьми. Однако не было обеспечено ее финансирование, не были четко определены ее формы и методы.

Постановление правительства Москвы от 4 июля 2000 года № 522 "О мерах по реализации в Москве Федерального закона "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних", предусматривающее создание Городского центра для иногородних беспризорных детей, до сих пор не выполнено.

Подобных учреждений не хватает и в других городах страны. Например, в Ростове, где по федеральным нормам должны действовать 40 приютов, в настоящее время функционируют только 2. (Парламентская газета, 11 октября 2001 года).

Гуманизация государственной политики по защите детства предполагает уход от репрессивных мер, в частности отказ от помещения безнадзорных детей в специальные учреждения закрытого типа.

Согласно Федеральному закону "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" центрам временной изоляции несовершеннолетних, входящим в систему МВД России, в настоящее время запрещено принимать беспризорников, не совершивших правонарушений и в отношении которых нет соответствующего решения суда. Однако мнение, что центры временной изоляции представляют собой пересыльные тюрьмы, где нарушаются права детей, не соответствует действительности. Уполномоченный имел возможность убедиться в этом во время посещения Московского Центра временной изоляции несовершеннолетних правонарушителей (ЦВИНП), знакомства с работой аналогичных учреждений в других регионах страны.

У многих центров временной изоляции несовершеннолетних правонарушителей – большой потенциал. Они имеют охраняемые, обустроенные помещения, работают школы, группы психологов. Так, в 2001 году в г. Калуге открылся Центр временной изоляции несовершеннолетних правонарушителей. Подростки занимаются в нем общественно полезным трудом. С ними работают психологи и медики, некоторые проходят курс лечения. Главное, по мнению сотрудников центра, вовремя наставить ребенка на

путь исправления, помочь ему избежать судимости, которая повлияет на всю его жизнь.

Целесообразно на базе этих центров, где имеются нормальные условия и квалифицированные кадры, организовывать приюты для реабилитации безнадзорных и беспризорных детей.

Для решения проблемы детской беспризорности необходимо объединить усилия комиссий по делам несовершеннолетних, отделов социальной защиты, отделов опеки и попечительства, отделов по предотвращению правонарушений несовершеннолетних, центров временной изоляции несовершеннолетних, приютов, общественных организаций.

Целесообразно в определенной мере использовать опыт страны 20-х годов прошлого столетия. В 1919 году при Совете народных комиссаров РСФСР был создан Государственный совет защиты детей под председательством наркома просвещения А.В.Луначарского. Тогда в Москве было создано 23 детских дома, 31 коммуна и 34 детских городка. В результате: если в 1921 году беспризорных в Москве было 345 тыс., то в 1928 году уже 69 тыс., в 1940-м - 18 тыс., в 1979-м - 4,5 тыс. (Комсомольская правда, 23 октября 2001 года).

Особую тревогу вызывает здоровье, в том числе и психическое, юных россиян. В 2001 году Минздрав России обнародовал данные о психических заболеваниях детей. Различные психические расстройства выявлены у 66 процентов детей и подростков.

По мнению старшего научного сотрудника Государственного научного центра социальной и судебной психиатрии имени В.П.Сербского А.Голика, стремительный рост числа брошенных родителями детей "взорвал" детскую психиатрическую статистику. По данным Минздрава России, 62 процента воспитанников интернатов и детских домов отстают в умственном развитии, имеют различные психические отклонения. (Труд, 21 августа 2001 года).

В детской психиатрии сохраняется еще опасность избыточной диагностики умственной неполноценности, оставшейся от прежних времен. Психолого-медико-педагогические комиссии (ПМПК) в отсутствие независимого контроля ставят диагнозы "олигофрения" детям, которые порой просто социально не обустроены. По данным различных обследований, в среднем до 50 процентов якобы умственно отсталых детей не должны находиться в специализированных интернатах. (Комитет ООН по правам ребенка и права детей в России. РОО "Право ребенка". М., 2001. С.34).

Сложнейшей социальной проблемой остается стремительное распространение среди несовершеннолетних таких социальных заболеваний, как туберкулез, венерические болезни, СПИД, гепатит В и С.

В марте 2001 года Уполномоченный посетил Салтыковский детский туберкулезный санаторий (Московская область, Балашихинский район). Жилые помещения, лечебный корпус и другие строения санатория нуждаются в проведении ремонтных работ. На основании обращения Уполномоченного по решению губернатора Московской области Б.В.Громова выделено из резервного фонда на ремонт муниципальных объектов здравоохранения Балашихинского района 5 млн. рублей.

Этот пример показателен. Многие детские учреждения страны находятся в ужасающем состоянии. Но субъекты Федерации, муниципальные образования в состоянии решать и решают многие вопросы.

Тревогу вызывает проблема детской наркомании, токсикомании, алкоголизма, проституции. Так, Уполномоченный по правам человека в Волгоградской области в своем ежегодном докладе за 2000 год приводит данные о том, что смертность среди детей и молодежи в области в результате употребления наркотиков за последние 10 лет увеличилась в 42 раза.

Неотложных мер требует решение проблем детей-инвалидов, число которых увеличилось за последние пять лет более чем в 2 раза.

Правозащитные организации отмечают значительную перегрузку интернатов для детей-инвалидов (200-300 детей при норме - не более 30), нехватку медперсонала (1 медсестра на 50 тяжело больных детей), отсутствие нормального медицинского обслуживания и контроля за их деятельностью, а также закрытость учреждений, что порой ведет к злоупотреблениям. Не созданы условия для обучения и воспитания детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья в образовательных учреждениях. Отсутствует система профессиональной ориентации таких детей. По-прежнему неудовлетворительно финансируется Федеральная целевая программа "Дети-инвалиды".

По данным Министерства здравоохранения Российской Федерации, ежегодно 800-900 детей рождаются с пороками развития челюстно-лицевой области различной степени тяжести. Пациенты с данной патологией признаются инвалидами с детства. Эти дети нуждаются в комплексном, неотложном лечении у различных специалистов: хирургов-стоматологов, логопедов, отоларингологов, педиатров, психологов и других. При этом за счет бюджетных средств получить высокотехнологичную медицинскую помощь в учреждениях здравоохранения федерального подчинения могут только 500 детей в год.

В большинстве случаев родители или опекуны больных детей не имеют возможности оплатить дорогостоящее лечение. Лечение и послеоперационной реабилитацией такого рода больных занимаются немногочисленные учреждения, к числу которых относятся и Институт пластической хирургии и косметологии Минздрава России. Институт является государственным учреждением, но по организации финансово-хозяйственной деятельности находится на самофинансировании и самоокупаемости. В течение последних трех лет им была оказана бесплатная помощь более чем 300 больным. На неоднократные обращения в Министерство здравоохранения Российской Федерации о бюджетном финансировании лечения этой категории больных руководство Института не получило положительного ответа.

Уполномоченный обратился к Председателю Правительства Российской Федерации М.М.Касьянову с предложением рассмотреть возможность разработки и финансирования на федеральном уровне целевой государственной программы лечения детей, страдающих врожденными деформациями челюстно-лицевой области, с участием Института пластической хирургии и косметологии Минздрава России. В настоящее время соответствующим ведомствам поручена экспертная проработка этого вопроса.

В 2001 году продолжилась коммерциализация процесса образования. В бесплатных образовательных учреждениях зачастую не хватает преподавателей. Отсутствует существовавшая десятилетия практика, когда проводились дополнительные бесплатные занятия для отстающих, занятия на дому с больными детьми. Все больше детей не ходят в школу, автоматически попадая в группу риска.

Приходится констатировать, что за последние годы оказалась уничтожена складывавшаяся десятилетиями - при школах, домах культуры - система бесплатных спортивных секций для детей и подростков, кружков "умелые руки" и так далее. Еще в конце 80-х годов значительная часть свободного от учебы времени подростки проводили в школе. Организовывались походы, экскурсии, самодеятельные театральные постановки и концерты, посещение выставок.

Сегодня культурная жизнь стала недоступной для большей части населения. Высоки для основной массы детей цены на билеты в театры и кино, в музеи и выставочные залы.

Целесообразно установить порядок, согласно которому все музеи страны в воскресные дни были бы бесплатными для посещения. В театрах юного зрителя, кукольных театрах, которых немало в России, один раз в неделю (в субботу или воскресенье) входные билеты должны продаваться по ценам, доступным всем подросткам и молодежи. Для этого нужна государственная поддержка учреждений культуры, финансовая помощь местных властей.

Существенным нарушением закрепленного в статье 43 Конституции Российской Федерации и в статье 29 Конвенции о правах ребенка права на образование Уполномоченный считает сокращение логопедической службы в отдельных регионах России.

Так, в жалобе, адресованной Уполномоченному коллективом учителей-логопедов школ Кировского района Свердловской области, была выражена озабоченность сокращением их преподавательских ставок. В результате сложившейся ситуации дети с речевыми расстройствами, лишенные своевременной логопедической помощи, будут испытывать затруднения как в общении, так и в дальнейшем полноценном обучении. После обращения Уполномоченного органы исполнительной власти Свердловской области взяли решение этого вопроса под свой контроль. В 2002 году выделены дополнительные средства для оказания учащимся логопедической помощи (вх.№ кл-758).

Чрезвычайную остроту приобретают проблемы, связанные с ростом детской (подростковой) преступности. Хотя статистика и свидетельствует о некотором снижении подростковой преступности, реальное положение очень тревожное.

Огромное количество детей, живущих в неблагополучных семьях, приютах, интернатных учреждениях, безнадзорных и беспризорных, употребляющих алкоголь и наркотики, – реальная основа для роста преступности, проституции, питательная среда для деятельности сомнительных экстремистских организаций. Об этом напоминают события осени 2001 года, когда подростки и молодые люди устроили настоящее побоище на Царицынском рынке в г.Москве. Подавляющее большинство правонарушений совершается подростками, употребляющими наркотические вещества.

Ребенок должен иметь право на рассмотрение его дела особым судьей – ювенальным, который специально подготовлен для работы с несовершеннолетними и специализируется только на таких делах.

Известно, что дореволюционная Россия была одним из первых государств, внедривших ювенальные суды (1910 год). Эта система считалась одной из наиболее передовых.

Необходимость реформирования современной российской судебной системы в отношении несовершеннолетних следует и из международных правовых норм, прежде всего Конвенции о правах ребёнка (часть 3 статьи 40) и Пекинских правил (пункт 2.3).

В заключительных замечаниях Комитета ООН по правам ребенка от 8 октября 1999 года государствам-участникам было рекомендовано предпринять все необходимые меры, для того чтобы ускорить процесс реформирования законодательства в сфере защиты детства. В особенности это касается отправления правосудия по делам несовершеннолетних и ювенального уголовного правосудия, защиты прав детей-инвалидов, защиты детей от алкоголизма, наркомании и токсикомании, защиты ребенка от порнографии, от всех видов насилия и злоупотреблений, включая насилие в семье. Подчеркнута также необходимость введения стандартов и механизмов контроля в отношении детских учреждений всех типов.

Необходимость создания ювенальной юстиции – юстиции для несовершеннолетних – была отмечена в ходе состоявшихся в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации 6 февраля 2001 года парламентских слушаний "Законодательное регулирование вопросов, связанных с осуществлением судебной реформы в Российской Федерации", в которых приняли участие сотрудники аппарата Уполномоченного.

Создание ювенальных судов предусмотрено и в подготовленном Верховным Судом Российской Федерации проекте основных подходов к формированию федеральной целевой программы "Развитие судебной системы России на 2002 – 2006 годы".

В настоящее время в Государственной Думе Российской Федерации обсуждаются различные возможные модели судов для несовершеннолетних:

-создание самостоятельной системы ювенальных судов;

-выделение ювенальных судов, завершающихся ювенальной коллегией Верховного Суда Российской Федерации;

-специализация судей и судебных коллегий в рамках судов общей юрисдикции и другие.

Участники переговоров по ювенальной юстиции, которые прошли в рамках Гражданского форума, предложили ввести понятие "ювенального суда" путем принятия Федерального конституционного закона "О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации".

Такой подход заслуживает поддержки. Введение ювенальных судов может происходить поэтапно, что потребует меньших финансовых затрат, нежели одновременное учреждение таких судов. Однако система ювенальных судов и механизм их создания могут быть установлены только федеральным конституционным законом "О ювенальных судах", к разработке и принятию которого целесообразно приступить после внесения дополнений к Федеральному конституционному закону "О судебной системе Российской Федерации".

Для реального осуществления прав и законных интересов детей помимо совершенствования уже имеющихся способов охраны их прав (органы опеки и попечительства, внутренних дел, образования, здравоохранения, социальной защиты и другие), целесообразно законодательно учредить механизмы государственного и общественного контроля за соблюдением прав несовершеннолетних. Важность создания этих механизмов и институтов продиктована необходимостью проведения первоочередных реформ в сфере защиты детства, повышения эффективности работы государственных и негосударственных учреждений и организаций в этой области.

С 1998 года по инициативе Министерства труда и социального развития Российской Федерации и при поддержке Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) в ряде субъектов Российской Федерации - в Волгоградской, Калужской, Новгородской областях, городах Санкт-Петербурге, Екатеринбурге, Арзамасском районе Нижегородской области реализуется проект "Формирование в Российской Федерации института Уполномоченного по правам ребенка". Происходит это с учетом замечаний Комитета ООН по правам ребенка, которые были сделаны 23 сентября 1999 года при рассмотрении Государственного периодического доклада о реализации Российской Федерацией Конвенции о правах ребенка в 1993-1997 годах. (Права ребенка. Институт Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации: опыт проблемы, теоретические модели, нормативно-правовая база. М., 2001).

Предложение Федерального Уполномоченного, представителей неправительственных правозащитных организаций об учреждении в стране должности Уполномоченного по правам ребенка нашло поддержку у членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

В Государственной Думе Федерального Собрания России имеется несколько проектов законов об Уполномоченном по правам ребенка.

Федеральный Уполномоченный по правам ребенка должен, наряду с другими задачами, обеспечивать координацию деятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти по реализации национальных программ защиты прав детей. Ему необходимо взаимодействовать с такими же структурами субъектов Федерации, контролируя деятельность детских учреждений, отправляя правосудия в отношении несовершеннолетних, выполняя иные функции по защите прав и интересов детей.

В 2001 году сделан первый реальный шаг в этом направлении - вступил в силу Закон города Москвы "Об Уполномоченном по правам ребенка в городе Москве". 6 февраля 2002 года Московской городской Думой Уполномоченным по правам ребенка был избран руководитель благотворительного Центра "Соучастие в судьбе" А.И.Головань. В своей деятельности он сможет использовать не только мировой опыт, но и уже имеющийся отечественный опыт государственной правозащитной работы, накопленный институтом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее

субъектах, а также действующими в ряде субъектов Российской Федерации уполномоченными по правам ребенка, назначенными главами администраций.

Положительный опыт такой работы в Волгоградской, Калужской и Новгородской областях, в г. Екатеринбурге был отмечен в прошлогоднем докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. В 2001 году за активную работу по защите прав и законных интересов детей Уполномоченный по правам ребенка в Новгородской области Н.А.Лисицына была награждена Почетным знаком Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации "За защиту прав человека".

С 2001 года в аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации осуществляется мониторинг по проблемам соблюдения прав детей. Создана рабочая группа из числа сотрудников аппарата и экспертов неправительственных правозащитных организаций, работающих в этой области. Помимо сбора, изучения и анализа информации о положении детей в России, группа занимается разработкой предложений субъектам законодательной инициативы по изменению действующего законодательства в сфере охраны прав материнства и детства. К сотрудничеству приглашены все заинтересованные министерства и ведомства.

Подписав Конвенцию ООН о правах ребенка, Россия обязалась первоочередное внимание уделять наилучшему обеспечению интересов ребенка.

Вместе с тем государство пока не слишком заботится о том, как организовать просвещение несовершеннолетних по вопросам их прав и законных интересов, плохо знакомит детей и взрослых с Конвенцией ООН о правах ребенка.

Статья 7 Федерального закона "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" обязывает государственные органы и должностных лиц в соответствии с их компетенцией помогать ребенку реализовать и защищать свои права и интересы.

Заслуживает внимания опыт Министерства образования Российской Федерации, организовавшего в 2001 году в своем здании детскую общественную приемную, куда может обратиться ребенок, придя, позвонив по телефону или передав по сети Интернет информацию лично для министра, касающуюся ущемления его прав. Приемная стремится оказывать обратившимся детям юридическую и психологическую помощь, разъяснять их права. Задача новой службы - оказать поддержку конкретному ребенку, Подобные приемные следует создать в каждом субъекте Российской Федерации.

Изучение российского и международного опыта в области защиты детства свидетельствует о том, что благополучие детей и их нормальное развитие возможно, прежде всего, при наличии родителей. Государственная политика, законодательство и работа соответствующих служб должны быть направлены на укрепление семьи, создание у родителей стимулов для поддержания на должном уровне расходов на воспитание и образование детей. Такие стимулы должны включать прямую государственную помощь в виде дотаций и выплат, в первую очередь многодетным и малообеспеченным семьям, а также систему непрямого (налогового) стимулирования повышения расходов родителей на воспитание и образование своих детей. В целях предотвращения насилия в семье необходима широкая пропаганда идей гуманизма, формирование в обществе культуры прав человека, возвращение к традиционным семейным ценностям.

Охрана прав и законных интересов ребенка требует принятия законов о защите здоровья несовершеннолетних, о государственной защите нравственности и здоровья граждан и об усилении контроля за распространением продукции сексуального характера и других.

Нет долга более священного, чем долг перед детьми. Нет обязанности более важной, чем обеспечить уважение их прав, сделать их жизнь свободной от страха и нужды и дать возможность расти в мире и счастье.

Искоренение насилия в отношении женщин

Одним из наиболее распространенных нарушений прав человека в современном мире является насилие в отношении женщин. Оно проявляется в различных формах – сексуальном, физическом и психологическом насилии – на улице, в общественных местах, в семье, на рабочем месте, в учебных заведениях, в вооруженных конфликтах. Имеет место торговля женщинами, а также многие другие формы насилия.

Декларация об искоренении насилия в отношении женщин, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 20 декабря 1993 года, призывает государства осудить насилие в отношении женщин и безотлагательно приступить к его искоренению всеми надлежащими средствами.

Рассматривая насилие в отношении женщин как одно из наиболее серьезных преступлений, Организация Объединенных Наций в 2000 году на три года продлила полномочия Специального докладчика Комиссии по правам человека по этому вопросу и призвала правительства всех стран своевременно предоставлять информацию о насилии в отношении женщин.

В настоящее время самой распространенной формой преступления в отношении женщин является насилие в семье. Женщины, погибшие и получившие телесные повреждения на почве семейно-бытовых конфликтов, занимают первое место среди различных категорий пострадавших от насильственных преступлений.

В странах Запада насилие в семье становится социальной проблемой с 70-х годов XX столетия, когда в обществе начала набирать силу тенденция к реальному равноправию полов.

В СССР вопросами домашнего насилия занимались в основном криминологи и другие специалисты по изучению преступлений, совершаемых в семейно-бытовой сфере. На государственном уровне эта проблема серьезно не обсуждалась.

В Российской Федерации публично о насилии в семье заговорили совсем недавно, благодаря инициативе и активным действиям женских общественных организаций.

Согласно данным Министерства внутренних дел Российской Федерации, ежегодно 14 тыс. женщин погибают от рук мужей, а 2 тыс. кончают жизнь самоубийством.

Представление о насилии лишь как о проявлении семейных скандалов вследствие алкоголизма, плохих бытовых условий не верно. Факты свидетельствуют о том, что насилие в семье наблюдается во всех слоях общества независимо от социального положения и уровня жизни.

Осенью 2001 года средства массовой информации рассказали о безобразном случае домашнего насилия. Гражданин США Уайт регулярно подвергал физическому и психическому насилию свою русскую жену С. Помимо этого, имели место сексуальные отношения с малолетней дочерью. Но достоянием широкой общественности положение в этой семье стало только тогда, когда отец украл девочку с тем, чтобы, по его словам, "доставить больше страданий матери" (Собеседник, 18-24 октября 2001 года).

Уголовный кодекс Российской Федерации содержит перечень составов преступлений, посягающих на жизнь, здоровье и неприкосновенность личности. Однако насилие в семье не выделяется среди иных составов преступления.

Организацией Объединенных Наций с учетом практического опыта многих стран разработано Модельное законодательство о насилии в семье, которое не является обязательным для исполнения, но служит важным источником для законодательства на национальном уровне. В Уголовном кодексе Российской Федерации нет специальных статей, предусматривающих ответственность за преступления, совершенные в семье, лицами, находящимися в родственных отношениях. В условиях реформирования правоохранительной и судебной системы целесообразно рассмотреть и эту проблему.

В настоящее время жертвы семейного насилия вправе обратиться за помощью в любой из 2134 государственных центров социального обслуживания, но самой эффективной формой оказания помощи могут стать кризисные центры.

С 1994 года в Москве успешно работает кризисный центр "Сестры". В 1998 году в системе учреждений социальной защиты Челябинской области создан областной центр социальной защиты "Семья", в котором наряду с другими направлениями работы осуществляется социальная помощь женщинам, подвергшимся насилию. Для этого имеется специальное отделение. В Тульской области в кризисный центр для женщин при "Центре милосердия" только в течение одного года обратилось до 3 тыс. женщин, ставших жертвами домашнего насилия.

Современные кризисные центры помощи женщинам, пережившим сексуальное или домашнее насилие, – это в большинстве своем общественные благотворительные организации, которые существуют на пожертвования различных фондов и организаций. Помимо пропагандистской и просветительской работы они оказывают консультативную и медицинскую помощь, психологическую поддержку. В настоящее время в России работают всего 8 государственных кризисных центров и более 30 общественных. Это очень мало.

Большую роль в предупреждении насилия в семье призваны играть органы внутренних дел. Но не всегда правоохранительные органы стоят на защите интересов жертв домашнего насилия.

Известно, что уголовные дела возбуждаются по фактам насилия в семье в случае совершения таких преступлений, как убийства и нанесение тяжкого вреда здоровью. Сложнее складывается ситуация с такими проявлениями, как побои, истязания, угрозы, оскорбления. Возбуждение и расследование таких дел имеет свою специфику, связанную с особым порядком их возбуждения (по заявлению потерпевшего) и с объективными трудностями, возникающими при сборе, проверке и анализе доказательств, необходимых для следствия. Большинство таких преступлений происходит при отсутствии свидетелей. Осложняется ситуация и тем, что в конфликте участвуют близкие люди.

Есть случаи, когда работники милиции и прокуратуры отказываются принимать заявления по фактам домашнего насилия.

Так, гражданка Н. из Свердловской области сообщила Уполномоченному, что муж регулярно избивал ее. После очередного избиения она написала заявление в милицию. Работник милиции, долго не желавший принимать заявление, все-таки его зарегистрировал, но при этом заявил, что в возбуждении уголовного дела все равно откажут. Об этом Уполномоченный проинформировал прокуратуру Свердловской области, которая взяла расследование уголовного дела под свой контроль. (вх.№ Н-1231).

Женщины, пострадавшие от побоев мужей, в суд обращаются крайне редко. По оценкам социологов лишь, 5–10 процентов женщин – жертв семейного насилия подают заявление в милицию. Только в отношении 3 процентов потерпевших дела доходят до суда.

Судьи часто стремятся примирить стороны, как того требует закон, или не применять санкции, направленные на временную изоляцию виновника конфликта. Эта установка зачастую бывает ошибочной. Женщина, так и не получив никакой защиты, при первой же ссоре вновь оказывается в положении жертвы.

Например, гражданка М. (Омская область) убила топором спящего брата. Накануне брат в очередной раз избил ее и мать. Нанесение побоев было подтверждено медицинской экспертизой. Однако судья лишь оштрафовал неработающего преступника. Безднаказанность обернулась трагедией. (Труд, 27 июля 2001 года).

Домашнее насилие разрушает основы благополучия семейной жизни и представляет собой угрозу общественной безопасности.

Мировой и отечественный опыт свидетельствует, что мало публично осудить насилие в семье как преступление против личности, необходим комплекс мероприятий – программы экстренной и долговременной помощи жертвам насилия и их семьям, психологической коррекции для виновника насилия и жертвы. Соответственно требуется объединение усилий правоохранительных органов, судов, социальных служб, кризисных центров, психоневрологических диспансеров, неправительственных правозащитных организаций, образовательных учреждений.

Еще одной распространенной формой насилия над женщиной, причиняющей ей физические и психологические страдания, является изнасилование.

По данным Минюста России, по факту изнасилования ежегодно осуждается 6–7 тыс. преступников. По оценке экспертов, число изнасилований (включая изнасилование жены мужем) примерно в 5–10 раз выше, чем число заявленных случаев. Зарегистрированные преступления представляют собой лишь вершину айсберга преступности. Соккрытие информации о таких случаях связано с боязнью огласки и мести, опасениями подорвать репутацию женщины и нежеланием жертвы вновь эмоционально пережить этот инцидент, а также неверием в эффективность правоохранительных органов.

Насилие в повседневной жизни в отношении женщин часто проявляется в форме сексуальных домогательств на рабочем месте или по месту учебы.

Несмотря на ограниченный характер данных о такого рода нарушениях прав, с большой долей достоверности можно утверждать об их широкой распространенности.

Факты сексуальных домогательств на службе или по месту учебы редко становятся известными широкой общественности, еще реже дело доводится до применения мер ответственности. Исключением следует считать случай в Курганской области, когда за приставание к сотруднице с сексуальными домогательствами был осужден на 3 года условно с испытательным сроком на 1 год депутат районного представительного собрания г.Шумиха, редактор местной газеты гражданин А. (Суд да Дело, 29 сентября 2000 года).

Другим социально опасным явлением стала торговля женщинами как внутри, так и за пределами страны с целью принуждения их к проституции.

Торговля людьми, особенно женщинами и детьми, запрещена международным сообществом как абсолютное нарушение прав человека, современная форма рабства. Организация Объединенных Наций призвала правительства установить уголовную ответственность за торговлю женщинами и девочками во всех формах, осуждать и наказывать всех причастных к ней правонарушителей, включая посредников, вне зависимости от того, было ли данное преступление совершено ими в своей стране или в иностранном государстве.

21 мая 2001 года под эгидой Комиссара по демократическому развитию Совета Государств Балтийского моря Х.Дайн в Копенгагене прошла встреча, в ходе которой обсуждались данные проблемы. В работе семинара принял участие представитель Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Участники форума отметили, что рост торговли женщинами во многом объясняется ухудшением социально-экономического положения женщин, колоссальной доходностью этого теневого бизнеса, имеющего минимальный уровень риска по сравнению с торговлей наркотиками и оружием.

По данным ООН, объем мировой торговли женщинами как товаром оценивается примерно в 12 млрд. долларов в год. Получателями прибыли являются транснациональные организации торговцев и сутенеров. Десятилетиями главными поставщиками странами, где легко можно было завербовать женщин, были азиатские страны, такие как Таиланд и Филиппины. Развал Советского Союза открыл новый рынок для международных вербовщиков и сутенеров. Бывшие республики СССР стали странами, поставщиками женщин для секс-индустрии в другие регионы.

В настоящее время в России отсутствует система специализированных подразделений органов внутренних дел, работающих с группами риска (так называемая "полиция нравов"). Редки судебные процессы над сутенерами. Не осуществляется проверка деятельности туристических фирм и агентств по трудоустройству за рубежом, нет практики лишения их лицензий в случае выявления нарушений. Практически бесконтрольно функционируют массажные салоны, стриптиз-шоу, эротические варьете. В печатных средствах массовой информации и в сети Интернет открыто публикуются рекламные объявления о предоставлении сексуальных услуг.

По данным Управления Верховного Комиссара ООН по правам человека, из России уже продано полмиллиона женщин. По оценкам российских консульских учреждений, ежегодно в проституцию за рубежом вовлекаются тысячи наших соотечественниц.

Тревогу по поводу стремительного расширения участия России в международной торговле женщинами и детьми высказывают практически все международные организации – ООН, ОБСЕ, Совет Европы и Европейский Союз. При этом Россию зачастую объявляют новым центром современной работоторговли и обвиняют в несоблюдении взятых на себя обязательств по соблюдению ратифицированной нашей страной в 1954 году Конвенции о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1949 году.

В 1996 году на 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН были приняты две резолюции: № 51/65 "Насилие против женщин, мигрирующих в поисках работы" и 51/66 "Торговля женщинами и девочками".

Первая резолюция обязывает правительства стран – членов ООН обеспечить защиту женщин, мигрирующих в поисках работы, в том числе и для предотвращения насилия, которое может быть применено против них.

Вторая резолюция обязывает государства-члены ООН принять надлежащие меры в отношении факторов, которые способствуют торговле женщинами и девочками с целью проституции и других форм секса, в том числе:

- усилить законодательство в целях лучшей защиты прав женщин и девочек и наказания преступников;
- распределять ресурсы для обеспечения полных программ лечения и реабилитации жертв торговли женщинами, включая профессиональное обучение, юридическую и анонимную медицинскую помощь, также и через сотрудничество с негосударственными организациями для предоставления такой помощи;
- развивать образовательные программы и политику, принимая законы, нацеленные на предотвращение торговли людьми, делая специальный акцент на защите молодых женщин и девочек.

12 декабря 2000 года Россия подписала Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности. Последующая ратификация этого документа предполагает осуществление целого комплекса мероприятий, направленных на предотвращение торговли женщинами.

В Российской Федерации вопросами разработки и осуществления политики в области защиты прав женщин занимаются различные государственные структуры. Это – Комитет Государственной Думы по делам женщин, семьи и молодежи, Комиссия по вопросам улучшения положения женщин при Правительстве России, Департамент проблем семьи, женщин и детей в Министерстве труда и социального развития Российской Федерации. В 1999 году при председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации образована Комиссия по делам женщин. Наравне с другими вопросам также ведется разработка проблемы предотвращения насилия в отношении женщин.

Конкретные действия по выполнению Россией Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Декларации ООН об искоренении насилия в отношении женщин и других международных правовых документов в области равенства

полов сформулированы в "Национальном плане действия по улучшению положения женщин и повышению их роли в обществе на 2001-2005 годы".

Принятие Национального плана представляет собой новый этап по реализации государственной политики по проблемам женщин. В его выполнении участвуют более 10 министерств и ведомств, органы исполнительной власти субъектов Федерации, неправительственные организации. В Плате предусмотрены мероприятия по обеспечению защиты жертв семейного насилия и по повышению уголовной ответственности за насилие в отношении женщин.

Согласно рекомендациям Национального плана в некоторых субъектах Российской Федерации уже приступили к разработке и осуществлению мер, направленных на улучшение положения женщин и повышение их роли в обществе.

Комиссией по социальной политике Московской городской Думы рассматривается проект концепции комплексной городской программы "Женщины Москвы". Цель программы - создание эффективного механизма улучшения положения женщин столицы, обеспечение помощи в организации необходимых условий их безопасной жизнедеятельности, защита прав женщин в контексте прав человека. Планируется создать координационный Совет по делам женщин при первом заместителе Премьера правительства Москвы и центр гендерной экспертизы нормативных и правовых актов г.Москвы.

Важным и значимым событием общественной жизни стало проведение с участием государственных структур и неправительственных правозащитных организаций всероссийских конференций и женских конгрессов, направленных на выработку стратегии и тактики действий по улучшению положения женщин.

Сотрудники аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации принимают активное участие в работе постоянно действующего в Министерстве труда и социального развития Российской Федерации с 1997 года "круглого стола" женских общественных объединений и некоммерческих организаций. В целях сбора и анализа информации, выработки предложений по социально-правовой защите жертв насилия в семье в аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2001 году создана специальная рабочая группа.

Проблема искоренения всех форм дискриминации и насилия в отношении женщин России требует принятия комплекса мер - исправительных и превентивных, немедленных и долгосрочных. Распространенный и укоренившийся характер этого нарушения прав женщин требует широких мер в целях изменения сознания людей, воздействия на систему уголовного правосудия и государственную политику.

Необходимо развивать сеть учреждений социального обслуживания женщин, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, в том числе проживающих в условиях внутрисемейных конфликтов. Оказывать организационную, методическую, материальную и иную поддержку общественным объединениям, некоммерческим организациям, занимающимся защитой прав женщин, подвергшимся жестокому обращению. Неправительственным правозащитным организациям, уполномоченным по правам человека в субъектах Федерации, средствам массовой информации необходимо содействовать формированию в обществе нетерпимости к проявлению насилия, жестокости, неуважительного отношения к женщинам, постоянно информировать население о масштабах существующей проблемы.

Достижение равноправия мужчин и женщин, искоренение всех форм дискриминации и насилия в отношении женщин является неотъемлемой частью процесса создания подлинной демократии, которая предполагает равное участие и ответственность женщин при принятии решений не только в личной, но и в производственной, политической и общественной жизни.

Миграционные процессы и права человека: новые реалии, новые вызовы

Положение в Чеченской Республике продолжает сказываться на миграционных процессах в стране.

До ввода войск в Чеченскую Республику в 1994 году в субъектах Российской Федерации было зарегистрировано около 90 тыс. человек, прибывших из этой республики и получивших статус вынужденных переселенцев.

Общая численность граждан, временно покинувших места постоянного проживания на территории Чеченской Республики, а также находящихся в местах временного размещения на территории Российской Федерации, увеличилась по отношению к 2000 году и по состоянию на конец 2001 года составляла 422 тыс. человек. Основная часть из них – 225 тыс. человек – осталась на территории Чечни в частном секторе у родственников и знакомых, в Ингушетию прибыло 149 тыс. В Ставропольском крае находится 6 тыс. человек, в Дагестане – 4,6 тыс., в Северной Осетии – 2,4 тыс. человек. Остальные 35 тыс. человек оказались в других субъектах Российской Федерации.

В настоящее время до конца не определены меры социальной поддержки граждан, пострадавших в ходе контртеррористической операции в Чеченской Республике в 1999 – 2000 годах. В условиях отсутствия полноценной государственной поддержки особую значимость приобретает помощь международных и российских гуманитарных организаций. Управлением Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) только на программы оказания чрезвычайной помощи на Северном Кавказе направлено 12,8 млн. долларов. Российское общество Красного Креста осуществляет программу "Экстренная помощь перемещенным лицам на Северном Кавказе и Юге России". Программа помощи охватывает 20,5 тыс. граждан, проживающих на Северном Кавказе, и 20 тыс. человек на юге России.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и сотрудники аппарата неоднократно бывали в переселенческих палаточных лагерях. Во время поездок особое внимание и поддержку получали находящиеся там инвалиды и несовершеннолетние дети. Так, например, по итогам командировки сотрудников аппарата Уполномоченного в Республику Ингушетию и Чеченскую Республику в июне 2001 года в адрес Министра здравоохранения Российской Федерации Ю.Л. Шевченко было направлено ходатайство Уполномоченного об оказании срочной медицинской помощи шестилетней Хеде Юсуповой, инвалиду с детства, страдающей рядом тяжелых заболеваний. Минздрав России сообщил, что документы ребенка направлены директору Московского научно-исследовательского института педиатрии и детской хирургии для решения вопроса госпитализации девочки в клинику за счет бюджетных средств. В настоящее время она проходит курс лечения.

В целях поиска решений по выходу из кризиса и мирному решению чеченской проблемы в июне 2001 года была проведена встреча Уполномоченного с Полномочным представителем Чеченской Республики при Президенте Российской Федерации и представителями чеченской диаспоры в Москве. По результатам встречи подготовлено совместное обращение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и представителей чеченской диаспоры к Президенту Российской Федерации, Председателям обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации и Председателю Правительства Российской Федерации.

Для получения дополнительной информации о наиболее актуальных проблемах, с которыми сталкиваются беженцы, вынужденные переселенцы и лица, ищущие убежище на территории Российской Федерации, в аппарате Уполномоченного проводилась "горячая телефонная линия". На вопросы отвечали члены Экспертного совета при Уполномоченном и сотрудники отдела по вопросам миграции. В проведении "горячей телефонной линии" участвовали также работники Министерства по делам Федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации, Управления Президента Российской Федерации по вопросам гражданства, паспортно-визового управления МВД России, ответственные работники правительств Москвы и Московской области, представители УВКБ ООН и Российского общества Красного Креста.

Во время проведения "горячей линии" в оперативном порядке было положительно разрешено несколько обращений граждан Украины и Республики Казахстан, касающихся регистрации по месту пребывания.

Анализ поступивших обращений показывает, что проблема восстановления прав беженцев и лиц, ищущих убежище на территории России, во многом сопряжена с трудностями легализации иммигрантов по месту пребывания и жительства. Итоги "горячей линии" говорят о необходимости изменения системы их информирования, так как существующая система неэффективна и не справляется со своей задачей. С этой целью Уполномоченный предложил органам миграционной службы рассмотреть вопрос о создании специализированного информационного центра.

Несмотря на то что большая часть граждан бывшего СССР определилась, получив российское либо иное гражданство, вопросы обеспечения документами и регистрации этой категории лиц в соответствии с порядком, установленным для граждан дальнего зарубежья, решаются крайне сложно. Основной проблемой явилось отсутствие законодательно установленных критериев оставления на постоянное жительство. Однако зачастую бывает, что на правовые пробелы наслаиваются бюрократические препятствия и равнодушие должностных лиц.

Гражданке Грузии Ш., состоящей в браке с гражданином Российской Федерации и постоянно проживающей в России, долгое время отказывали в приеме заявления для приобретения российского гражданства, мотивируя это тем, что она не выписана с прежнего места жительства в Грузии. В Управление паспортно-визовой службы (ПВС) ГУВД Воронежской области Уполномоченным было направлено заключение, в котором указывалось, что выписка с прежнего места жительства не является обязательным условием для получения российского гражданства. В результате у заявительницы были приняты документы для приобретения гражданства Российской Федерации. (вх. № К-701).

Аналогичная жалоба была получена из Тульской области от заявителя С. Право на приобретение гражданства Российской Федерации он смог реализовать только после запроса Уполномоченного в паспортно-визовую службу УВД Тульской области. (вх. №С-613).

Имеют место случаи, когда необходимы объединенные усилия Уполномоченного и Управления Президента Российской Федерации по вопросам гражданства.

Гражданин Г. жаловался на паспортно-визовую службу Краснодарского края, которая долго оформляла документы для приобретения им российского гражданства. Следствием этого были многочисленные отказы в регистрации гражданина Г. по месту жительства. По предложению Уполномоченного жалоба была взята на контроль Управлением Президента Российской Федерации по вопросам гражданства. Ходатайство о приобретении российского гражданства было рассмотрено и поддержано Комиссией по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации. (вх. № Г-327).

За помощью к Уполномоченному часто обращаются люди, потерявшие надежду найти понимание и поддержку в государственных структурах как федерального, так и регионального уровня. В результате действий Уполномоченного вынужденный переселенец Н. смог получить с прежнего места работы в Азербайджанской Республике необходимые документы для назначения пенсии. До обращения к Уполномоченному заявитель в течение трех лет вел бесплодную переписку с Минтрудом России и органами социального обеспечения. (вх. № Н-64).

Отсутствием сострадания и человеческого участия назвал гражданин К. ответы, пришедшие ему из органов Министерства внутренних дел Российской Федерации и из Администрации Чеченской Республики. Он просил оказать содействие в установлении местопребывания его выехавшей из Чечни семьи, в которой четверо несовершеннолетних детей. Ситуация осложнялась тем, что заявитель отбывает наказание за совершенное уголовное преступление. В результате проведенной проверки Уполномоченным было установлено, что семья гражданина К. вернулась в станицу Ассиновская в Чечне. Поселковая администрация выделила для нее дом и оказала необходимую материальную помощь. (вх. № К-147).

Нередки случаи, когда Уполномоченному приходится напоминать чиновникам разного уровня, что за сухими строчками документов находятся судьбы людей, их здоровье и благополучие. Как равнодушие должностных лиц расценил Уполномоченный по правам

человека в Российской Федерации действия УВИР г. Москвы в отношении гражданки В., 1909 года рождения, инвалида I группы. Из-за бюрократических препятствий при выдаче вида на жительство человек, нуждающийся в постоянном уходе, был лишен медицинского обслуживания и пенсионного обеспечения. Итогом работы Уполномоченного стало письмо заявителя с выражением благодарности за заботу и поддержку, в результате чего ряд вопросов, включая социальную помощь, были решены в оперативном порядке. (вх. № В-450).

Не первый год в сфере внимания Уполномоченного находится проблема восстановления прав лиц, пострадавших в результате осетино-ингушского конфликта в октябре-ноябре 1992 года. Ситуация, сложившаяся в отношении этой категории граждан, неопределенность их правового положения неоднократно служили поводом для обращений Уполномоченного в Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации, Министерство природных ресурсов Российской Федерации, а также к Полномочному представителю Президента Российской Федерации в Республике Северная Осетия – Алания и Республике Ингушетия, специальному представителю Президента Российской Федерации по вопросам урегулирования осетино-ингушского конфликта.

Так, к Уполномоченному обратились граждане ингушской национальности, вынужденно покинувшие Республику Северная Осетия – Алания (проживавшие ранее в Пригородном районе г. Владикавказа) и пребывающие ныне на территории Республики Ингушетия. В течение восьми лет не решается вопрос об их возвращении в места постоянного проживания. Ситуация осложняется изданием постановления Правительства Республики Северная Осетия – Алания, в соответствии с которым места расположения сел исторического проживания ингушей на территории Северной Осетии включены в санитарную зону водозаборных сооружений г. Владикавказа, что лишает заявителей возможности возвращения в родные села (вх. № КЛ-2384).

Согласно информации Генеральной прокуратуры Российской Федерации, полученной на запросы Уполномоченного, принятие постановлений Правительства Республики Северная Осетия – Алания от 25 июля 1996 года № 186 "О зоне санитарной охраны источников питьевого водоснабжения" и от 18 мая 1998 года № 89 "Об отселении граждан, проживающих в зоне санитарной охраны источников питьевого водоснабжения (поселки Южный, Чернореченское, Терк, Балта, Редант-II)" является правомочным при условии выделения по желанию людей равноценного земельного участка или строительства жилых и иных зданий и возмещения в полном объеме всех других убытков.

Режим хозяйственного использования территорий в границах I пояса зоны санитарной охраны в соответствии с санитарными нормами и правилами "Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов хозяйственно-питьевого назначения" (СНиП № 2.1.4.027-95) не допускает размещения в них жилых и производственных построек за исключением объектов, связанных с эксплуатацией водозаборов. Постановления Правительства Республики Северная Осетия – Алания предусматривают выделение земельных участков в ряде районов республики и поэтапное отселение граждан всех национальностей, проживающих в границах I пояса зоны санитарной охраны Владикавказского водозабора.

Задача строительства жилья, возмещения убытков может быть решена лишь при финансовой и иной поддержке федеральных властей. Справиться с ней в одиночку Республика Северная Осетия – Алания не в состоянии.

Выплата средств, выделяемых для строительства, восстановления либо приобретения жилья, предусмотрена постановлением Правительства Российской Федерации от 6 марта 1998 года № 274 "О государственной помощи гражданам Российской Федерации, лишившимся жилья в результате осетино-ингушского конфликта в октябре-ноябре 1992 года". Однако этим актом четко не определен круг лиц, на которых распространяется его действие, а также территория, которая считается "зоной действия конфликта". Следствием этого явилось различное толкование положений постановления различными государственными органами и должностными лицами.

Так, при рассмотрении заявлений о выделении финансовых средств отсутствует единообразие в вопросах применения положений постановления к лицам, покинувшим в

1992-1993 годах места своего постоянного проживания на территории Чеченской Республики. Ситуация осложняется тем, что разделение Чечено-Ингушской Республики на два самостоятельных субъекта Российской Федерации в июне 1992 года по времени практически совпало с осетино-ингушским конфликтом, и часть пострадавших вторично была вынуждена уехать из Чечни.

При этом Комитет по делам беженцев и вынужденных переселенцев Республики Северная Осетия – Алания полагает, что на граждан, покинувших Чеченскую Республику в 1992-1993 годах и зарегистрированных Миграционной службой Республики Северная Осетия – Алания как вынужденные переселенцы, распространяется действие указанного постановления Правительства Российской Федерации. Ведь никакого другого конфликта в регионе на тот момент не было, а какая-либо другая "зона конфликта" постановлением не определена.

Иного мнения придерживается заместитель начальника Главного управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации на Северном Кавказе. Как следует из его ответа (исх. № 41/1-38-2000 от 26 июня 2000 года), на граждан, покинувших Чеченскую Республику после осетино-ингушского конфликта осенью 1992 года и имеющих статус вынужденных переселенцев, не распространяется действие указанного постановления.

Несколько десятков дел по жалобам граждан, лишившихся жилья в результате конфликта осенью 1992 года, находится на рассмотрении в судах различных инстанций. Однако судебная практика по данной категории дел также весьма противоречива – она не может устранить недостатки нормативного регулирования оказания помощи лицам, пострадавшим в ходе осетино-ингушского конфликта.

Примером могут служить решения Советского районного суда г. Владикавказа по искам граждан К. и Х. о признании их пострадавшими в ходе осетино-ингушского конфликта. Оба истца до конфликта проживали в г. Грозном, который вынуждены были покинуть в 1993 году. (вх. № кл-13).

Гражданку К. суд признал пострадавшей в ходе осетино-ингушского конфликта и имеющей право на получение компенсации за утраченное жилье в соответствии с тем же постановлением Правительства Российской Федерации. Суд признал, что это постановление не содержит категорических указаний о том, что его действие не распространяется на граждан, вынужденно покинувших места своего постоянного проживания в 1992-1993 годах. Следовательно, суд постановил, что на государственную помощь могут рассчитывать все граждане Российской Федерации, лишившиеся жилья в результате осетино-ингушского конфликта.

Гражданке Х. тот же Советский районный суд отказал в признании ее пострадавшей в ходе осетино-ингушского конфликта в октябре-ноябре 1992 года, мотивируя свое решение тем, что в названном постановлении "граждане Чеченской Республики не указаны, и это постановление не имеет к ним никакого отношения". Именно такую формулировку содержит решение Советского районного суда г. Владикавказа от 25 декабря 2000 года, полученное по запросу Уполномоченного.

Возможность неоднозначного толкования постановления Правительства Российской Федерации "О государственной помощи гражданам Российской Федерации, лишившимся жилья в результате осетино-ингушского конфликта в октябре-ноябре 1992 года" вызывает также озабоченность специального представителя Президента Российской Федерации по вопросам урегулирования осетино-ингушского конфликта А. Кулаковского.

Отвечая на предложение Уполномоченного изложить свою позицию по этому вопросу и информировать о предпринимаемых мерах по разрешению противоречий, возникающих при реализации правительственного постановления, А. Кулаковский, в частности, отметил, что представительством неоднократно направлялись запросы в Правительство Российской Федерации, Генеральную прокуратуру, министерства и ведомства Российской Федерации с просьбой дать разъяснения о толковании и порядке применения упомянутого документа. Кроме того, представительством были разработаны, согласованы с руководством Республики Северная Осетия-Алания и Республики Ингушетия и направлены в соответствующие федеральные органы, в том

числе и в Правительство Российской Федерации, конкретные предложения по изменению постановления. Однако они оказались не реализованы.

Учитывая сложность и многоаспектность проблемы восстановления прав лиц, пострадавших в результате осетино-ингушского конфликта, Уполномоченный обратился к Председателю Правительства Российской Федерации с предложением рассмотреть возможность внесения изменений и дополнений в постановление Правительства Российской Федерации "О государственной помощи гражданам Российской Федерации, лишившимся жилья в результате осетино-ингушского конфликта в октябре-ноябре 1992 года" либо издания иного документа для устранения существующих противоречий и избежания произвольного толкования положений названного нормативного правового акта.

Правительством Российской Федерации дано поручение заинтересованным министерствам и ведомствам рассмотреть обращение Уполномоченного.

В настоящее время наметилась тревожная тенденция к исходу русского населения из ряда республик Российской Федерации. В будущем это может привести к национально-территориальному обособлению этих республик, создать угрозу территориальной целостности Российской Федерации, замедлить социально-экономическое развитие, в том числе и республик Северного Кавказа.

Сократить миграцию русскоязычного населения из республик Северо-Кавказского региона может обеспечение их экономических, социальных, гражданских и политических прав через существующие институты государственной власти, в том числе через институт Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе.

Формирование новых миграционных вызовов происходит на фоне нерешенных в течение длительного времени проблем. В последние годы заметно некоторое снижение объемов и интенсивности внутренних переселений. В 1989 году миграция в пределах страны составляла 4,7 млн. человек, в 2001 году – 2,3 млн. Из-за низкой миграционной мобильности затрудняется процесс обеспечения рабочей силой новых и возрождающихся предприятий. Причины этого, в первую очередь, в слабом развитии рынка жилья, отсутствии возможности приобретения (обмена) жилья для большинства населения. Для стабильно развивающихся стран характерны сезонные миграции, то есть перемещение населения (трудовых ресурсов) из регионов, испытывающих промышленный спад, в динамично развивающиеся.

Сократившиеся объемы переселений указывают на то, что миграция практически не несет в себе ее основной функции – территориального перераспределения населения в целях сбалансированности спроса и предложения на общефедеральном и локальных рынках труда. Оживление экономики, неизбежные при этом территориальные и отраслевые диспропорции вызовут необходимость более активного перераспределения населения и трудовых ресурсов в пределах страны. В целях обеспечения прав граждан на свободу передвижения государство должно будет создавать экономические условия для развития миграции в необходимых направлениях.

Изменившиеся по сравнению с предыдущими десятилетиями направления внутренней миграции приводят к сокращению населения в северных и восточных регионах страны, наиболее богатых сырьевыми ресурсами. Массовый выезд населения несет прямой вызов стратегическим интересам России в этих регионах, так как он не только ухудшает демографическую структуру населения, разрушает трудовой потенциал, адаптированный к тяжелым природным условиям, но и в перспективе может создать проблемы с реализацией крупных инвестиционных проектов. Эти вопросы были подняты Уполномоченным в прямом эфире телерадиовещательной компании "Нарьян-Мар" во время поездки в Ненецкий автономный округ.

В последние годы наблюдается устойчивая тенденция роста объемов и интенсивности временной трудовой эмиграции, то есть увеличения численности россиян, выезжающих за рубеж с целью работы по найму. С 1994 по 2001 год число уехавших увеличилось с 8 до 40 тыс. человек в год. Временная трудовая эмиграция способствует повышению квалификации работников и в перспективе может стать источником

валютных поступлений в Российскую Федерацию. Но зачастую деятельность организаций по найму работников за рубеж сопряжена с нарушениями прав граждан России. Однако привлечение к ответственности за нарушения недобросовестных организаций – явление редкое. В 2001 году в Министерство по делам Федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации поступило около 60 жалоб граждан на невыполнение условий договоров о трудоустройстве за границей, и только по девяти из них возбуждены уголовные дела.

Эмиграция из России на постоянное место жительства в другие страны носит социально-экономический характер. По данным экспертов, а также согласно проводимым исследованиям, возрастает число безвозвратной эмиграции молодежи – подготовленных инженеров, программистов, специалистов в области экономики и гуманитарных дисциплин. Это связано, как известно, со сложностями самореализации молодых специалистов на родине, получением достойного вознаграждения за профессиональный труд.

Постепенное вхождение России в международный рынок труда положило начало развитию процессов внешней (международной) трудовой миграции в виде привлечения и использования в Российской Федерации труда иностранных граждан и лиц без гражданства, выезда российских граждан за границу с целью работы по найму.

Среднегодовая численность привлеченных в Россию иностранных работников на основе трудовых договоров (контрактов) в период с 1996 по 2000 год составила около 240 тыс. человек. В настоящее время ряд проектов требует привлечения иностранных компаний и фирм, реализующих контракты силами своего персонала. Кроме того, несмотря на существующую проблему безработицы, в ряде отраслей производства по-прежнему имеется значительное число вакантных рабочих мест, которые не интересуют россиян.

подавляющее большинство привлекаемой иностранной рабочей силы (около 70 процентов) используется в отраслях материального производства. В перспективе, с учетом роста экономики страны, а также складывающейся демографической ситуации, потребность в иностранной рабочей силе может возрасти. В то же время процессы ее привлечения сопровождаются незаконным трудоустройством иностранцев в России (не менее 100 тыс. человек в год), нарушением их трудовых и иных прав и социальных возможностей.

До настоящего времени законодательно не урегулирован вопрос о трудовой деятельности иностранных граждан, преимущественно из стран Содружества Независимых Государств, выполняющих работы на основе гражданско-правовых договоров. К ним относятся лица, работающие на основе договоров подряда, договоров по оказанию услуг, выполнение которых связано с пребыванием на территории России. Общее число таких лиц, находящихся в России, по экспертным оценкам, составляет до 2 млн. человек.

Не занимая официальных рабочих мест, указанные категории иностранцев оказывают существенное влияние на рынок труда, уходят от уплаты налогов и вовлекаются в теневую экономику. Кроме того, наблюдается повсеместное нарушение прав как самих трудящихся-мигрантов, так и работников национального рынка труда.

С 1990 по 2000 год миграция из государств-участников СНГ и стран Балтии в Россию составила 10 млн. человек, причем, по экспертным оценкам, мигранты составили более молодую возрастную категорию, обладающую более высоким профессиональным и образовательным уровнем, чем в среднем постоянное население России. В результате этого в последнее десятилетие миграционный прирост позволил наполовину компенсировать сокращение численности населения Российской Федерации.

Однако в последние годы наблюдается тенденция к сокращению миграционного притока в Россию, что может объясняться как относительной стабилизацией социально-экономической обстановки в ряде независимых государств – республик бывшего Советского Союза, так и затянувшимся решением вопросов обустройства мигрантов на территории России.

Всего за 1992-2000 годы статус вынужденного переселенца и беженца получили более 1,6 млн. человек, или менее 20 процентов приехавших. Ожидания вынужденных мигрантов по оказанию им помощи на территории России не оправдались. Ежегодно вместо запланированных 120 тыс. человек, помощь в обустройстве получали менее 40 тыс. человек. (Итоги реализации Федеральной миграционной программы на 1998-2000 годы).

Весьма проблемным аспектом миграционной ситуации является процесс интеграции вынужденных мигрантов в социальную среду. Несмотря на то что численность ежегодно регистрируемых вынужденных переселенцев и беженцев постепенно снижается (с 272 тыс. человек в 1995 году до 59 тыс. в 2001 году), решение их проблем может растянуться не на одно десятилетие. К настоящему времени в очереди на получение жилья стоят 69 тыс. семей вынужденных переселенцев (свыше 177 тыс. человек), из них 17 тыс. семей (43,3 тыс. человек) - особо нуждающиеся. Кроме того, в очереди на получение долговременной беспроцентной возвратной ссуды на строительство (приобретение) жилья числятся 32,4 тыс. семей (свыше 100 тыс. человек).

Таким образом, сегодня в России насчитывается более 300 тыс. человек, имеющих статус вынужденного переселенца и рассчитывающих на государственную поддержку в жилищном обустройстве. Нынешние объемы помощи не позволяют существенно сократить число нуждающихся. В своем письме в Правительство Российской Федерации Уполномоченный подчеркнул, что эта проблема является сдерживающим фактором для потенциальных переселенцев и требует решительных мер со стороны Правительства.

Наступившее столетие выявило новые реалии и новые вызовы. Стремительно нарастающий процесс глобализации активно влияет на интенсивность и структуру транснациональной миграции. На первый план выходит незаконная миграция и нелегальная трудовая иммиграция. Только за последние пять лет количество иммигрантов, пытавшихся незаконно пересечь российскую государственную границу, возросло в десять раз.

В настоящее время численность незаконных иммигрантов в Российской Федерации, по разным оценкам, составляет от 1 до 1,5 млн. человек (в том числе граждан Афганистана - более 150 тыс.).

Изменения, которые произошли на постсоветском пространстве в социально-экономической и политической сферах, в области международных связей, упрощение порядка въезда в Россию, послужили причиной увеличения объемов незаконной миграции. Масштабный приток различных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства оказывает все большее влияние на внутривнутриполитическую ситуацию в России, существенно сказывается на социальной сфере, создает криминогенную обстановку.

По данным МВД России, основная масса нелегальных иммигрантов прибывает в Российскую Федерацию из Афганистана, Ирана, Пакистана, стран Африки, Ближнего и Среднего Востока, Юго-Восточной Азии, а также из государств - участников СНГ (Азербайджанской и Киргизской республик, республик Казахстан, Узбекистан, Таджикистан и Туркменистана). Причем направления маршрутов движения незаконных иммигрантов зачастую совпадают с перемещением контрабандных наркотических средств и оружия.

Жесткая иммиграционная политика в государствах Западной Европы, отсутствие механизма принудительного возвращения незаконных иммигрантов на родину (реадмиссии) в отношении государств-участников СНГ создают условия для их концентрации в России, вовлечения в противоправную деятельность, и как следствие, создание "теневого" рынка товаров и услуг.

Основной поток незаконной миграции в Российскую Федерацию (до 90 процентов) идет через границу с Республикой Казахстан, чему во многом способствует большая протяженность российско-казахской границы (около 7,6 тыс. км).

Отмечается увеличение потока незаконных мигрантов на российско-украинской границе. Основные направления незаконной миграции – так называемые "Смоленское", "Брянское" и "Белгородское".

В приграничных областях – практически на всем протяжении российской границы – наблюдается рост численности национальных диаспор из зарубежных государств, прежде всего сопредельных. Массовое переселение и незаконное пребывание иностранных граждан и лиц без гражданства особенно в районах России, граничащих с государствами Центральной и Восточной Азии, серьезно влияет на социальную обстановку, вызывает отток коренного населения. Сокращение населения приграничных территорий на востоке страны не отвечает геополитическим интересам Российской Федерации и несет реальную угрозу безопасности государства.

В сопредельных с Казахстаном областях растет численность казахов, а также других иммигрантов из Средней Азии (таджиков, туркмен, афганцев). В ряде населенных пунктов численность иммигрантов из Казахстана уже превысила количество местных жителей.

Органы государственной власти приграничных районов на востоке России выражают озабоченность по поводу пребывания на их территории граждан Китайской Народной Республики. Органами внутренних дел России в 2001 году зарегистрировано свыше 311 тыс. китайцев (20 процентов от общего числа зарегистрированных иностранных граждан), свыше 70 процентов которых находятся в приграничных регионах Дальнего Востока и Сибири.

Процессы формирования населения в важных в геополитическом и геостратегическом отношении регионах должны осуществляться на основе государственного регулирования. При этом основной акцент в миграционной политике должен быть сделан не только на переселении мигрантов из других областей, но и на сохранение численности уже проживающего трудоспособного населения. Нельзя не учитывать, что процессы иммиграции из зарубежных стран в эти регионы будут продолжаться, и, следовательно, может изменяться этническая структура населения.

Положение дел в сфере миграции оценивается как весьма сложное. Поэтому приоритетным должен стать принцип расширения контроля над миграцией за счет ее легализации, а не только введения охранно-запретительных мер. Проблема незаконной миграции явилась следствием отставания правовой базы по регулированию иммиграции и пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России от реальных потребностей страны.

До сих пор основным документом, регулирующим правовое положение иностранцев в России, является Закон СССР "О правовом положении иностранных граждан в СССР", принятый в 1981 году. Новый проект федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" в настоящее время рассматривается Государственной Думой.

Осложняет борьбу с незаконной миграцией, в частности из государств – участников СНГ, открытость значительной части границы России со странами, ранее входившими в состав СССР.

В то же время на территории России находится свыше 250 тыс. иммигрантов из государств дальнего зарубежья, действительно нуждающихся в предоставлении убежища и помощи в соответствии с международными обязательствами, принятыми Российской Федерацией. Большая часть лиц, ищущих убежище в России, – это выходцы из Афганистана (85 процентов). Остальные – это, как правило, лица прибывшие из Ирака и ряда стран Африки (Анголы, Эфиопии, Сомали, Заира).

Среди писем, приходящих в адрес Уполномоченного, есть, в частности, обращения от общественных организаций иностранных граждан, пребывающих на территории Российской Федерации, в которых указывается на факты отказов в принятии ходатайства о предоставлении статуса беженца, в предоставлении статуса беженца, а также на чрезвычайно длительные сроки рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища на территории России, что делает практически невозможным восстановление и соблюдение их прав.

Наряду с аппаратом Уполномоченного содействие в решении проблем лиц, ищущих убежище, оказывают российские общественные правозащитные объединения. Практическую помощь и поддержку представляют Комитет "Гражданское содействие", Общественное движение "Форум переселенческих организаций" и Союз общественных объединений "Российский совет по беженцам". Заслуживает внимания опыт Правозащитного центра "Мемориал", создавшего в 19 регионах России пункты юридической помощи в рамках своей программы "Миграция и право".

В настоящее время основную нагрузку по оказанию помощи иммигрантам, ищущим убежище в России, несет Региональное представительство Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев в Российской Федерации, а также ряд общественных организаций, аккредитованных в России через представительства.

Отсутствие должного технического и финансового обеспечения процедуры принятия и рассмотрения ходатайств иностранных граждан о предоставлении убежища на территории Российской Федерации привело к тому, что очередь для подачи ходатайства о предоставлении статуса беженца в территориальных органах бывшего Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации насчитывает более 15 тыс. иностранных граждан. До момента принятия их ходатайств – как правило, это два года и более – они вынуждены находиться в положении нелегальных иммигрантов. У многих из них по различным причинам отсутствуют документы, удостоверяющие личность, и поэтому невозможна регистрация их по месту пребывания, легальное трудоустройство, получение медицинской помощи.

Подавляющее большинство отказов принимать ходатайства о предоставлении статуса беженца (свыше 90 процентов) основывается на формальных признаках. Причины отказа – несоблюдение установленного законом срока обращения с ходатайством (законом о беженцах установлен срок – в течение суток со дня пересечения государственной границы Российской Федерации). При этом не учитывается, что во многих случаях препятствием к своевременному обращению с ходатайством являются обстоятельства, не зависящие от заявителя.

Российская Федерация не в полном объеме выполняет свои обязательства, принятые при присоединении к Конвенции ООН (1951 год) и Протоколу (1967 год), касающимся статуса беженцев.

В целях создания дополнительной основы для признания и соблюдения прав человека в контексте международного права, включающего в себя принцип гуманного обращения с беженцами, вынужденными переселенцами и лицами, ищущими убежище, по инициативе Уполномоченного, был подписан Меморандум о взаимопонимании и сотрудничестве между Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и Региональным представительством Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев в Российской Федерации.

Аппаратом Уполномоченного осуществляется ряд совместных с представительством проектов. В марте 2001 года была организована встреча Уполномоченного с представителями общин иммигрантов, ищущих убежище на территории Российской Федерации. По итогам встречи предложены рекомендации для органов государственной власти по решению проблемы лиц, ищущих убежища на территории Российской Федерации, которые были направлены в МВД России.

В связи с нападением на гражданина Анголы Массе Майони, повлекшим его смерть, Уполномоченный направил в ГУВД Москвы соответствующий запрос и взял расследование этого преступления под свой контроль. В настоящее время по этому факту возбуждено уголовное дело, расследование проводится УВД Восточного административного округа г. Москвы и Измайловской межрайонной прокуратурой.

В 2001 году в России, как и во всем мире, впервые отмечался Всемирный день беженцев, провозглашенный Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций. В письме к Верховному Комиссару ООН по делам беженцев Р. Любберсу Уполномоченный высоко оценил деятельность Регионального представительства Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев в Российской Федерации по защите прав и оказанию помощи лицам, ищущим убежище, и выразил уверенность, что такая влиятельная

гуманитарная организация как УВКБ ООН по-прежнему будет содействовать восстановлению гражданских прав и гражданского мира в России, способствовать осуществлению одного из основных прав человека – права на безопасную и мирную жизнь.

Одной из важных проблем, непосредственно связанных с миграцией, является соблюдение прав граждан при пересечении Государственной границы Российской Федерации. Непростая ситуация сложилась на Калининградском участке российско-польской границы. Пограничные переходы испытывают значительную нагрузку, ежегодно российско-польскую и польско-российскую границу пересекает более 4 млн. физических лиц и 1,3 млн. единиц автотранспортных средств.

Более 95 процентов грузоперевозок в Калининградскую область, включая транзитный транспорт, проходит через пункт пропуска "Багратионовск-Безледы". Пропускная способность этого погранперехода рассчитана на тысячу машин в сутки, а фактически он пропускает до 3 тыс. автомашин. Время, которое граждане России и Польши затрачивают на пересечение Государственной границы, составляет 12-15 часов.

Изучив ситуацию на месте, Уполномоченный обратился в Правительство Российской Федерации, заинтересованные министерства и ведомства с предложениями по совершенствованию работы пунктов пропуска через границу.

В частности, в целях экономии времени предложено организовать "зеленый коридор" для проезжающих, а пограничный и таможенный контроль осуществлять совместно российскими и польской службами. Внесены предложения о необходимости создания совместной инфраструктуры на строящемся пограничном переходе "Мамоново II - Гжехотки", об организации пешеходного перехода в пункте пропуска через государственную границу "Багратионовск-Безледы".

Предложения Уполномоченного получили поддержку Администрации Калининградской области. Однако их практическая реализация находится в зависимости от хода российско-польских межправительственных переговоров. Вместе с тем ряд предложений Уполномоченного, не требующих специальных согласительных процедур, уже получили практическое воплощение. Например, достигнута договоренность об отдельном первоочередном проведении таможенного оформления для физических лиц, следующих в туристических автобусах через пункт пропуска "Мамоново-Гроново", а также российских и польских граждан, пересекающих границу в служебных целях.

В целом ситуация в области миграции в последние годы представляется как крайне неблагоприятная. Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации, в том числе в Республике Татарстан, в Саратовской и Смоленской областях, в своих ежегодных докладах, других документах выражают серьезную озабоченность затянувшимся процессом формирования общегосударственной системы гарантий обеспечения прав и свобод беженцев, вынужденных переселенцев и лиц, ищущих убежище на территории Российской Федерации.

По мнению Уполномоченного, одним из возможных путей решения этой проблемы может стать разработка федерального закона "О миграционной политике Российской Федерации", который явился бы законодательным актом, регулирующим различные виды и типы миграции на территорию Российской Федерации и между субъектами Федерации.

Предметом регулирования этого закона могли бы быть вопросы, связанные с установлением единой общефедеральной системы оказания государственной помощи субъектам миграции и повышением регулирующей роли государства в распределении миграционных потоков по территории России.

Как известно, значительная часть мигрантов сконцентрирована в ряде густонаселенных и обжитых регионов России, привлекательных в экономическом, либо природно-климатическом отношении (города Москва и Санкт-Петербург, Московская, Ростовская, Белгородская и Саратовская области, Краснодарский и Ставропольский края). Неравномерная миграционная нагрузка на субъекты Российской Федерации

существенно осложняет решение вопросов обустройства и интеграции лиц, прибывших на новое место жительства.

Представляется, что законом "О миграционной политике Российской Федерации" могли бы быть установлены гарантии минимальной государственной помощи лицам, ищущим убежище на территории России. Другие виды государственной поддержки следует оказывать только в районах, рекомендуемых для преимущественного расселения мигрантов органами государственной власти. За каждого прибывшего человека регион в течение действия статуса беженца или вынужденного переселенца будет получать из федерального бюджета целевые трансферты, компенсирующие расходы региона по приему и обустройству вынужденных мигрантов. С этой целью следует разработать порядок подачи ежегодных заявок от субъектов Российской Федерации на привлечение населения в эти регионы, с учетом демографического и социально-экономического положения, состояния рынков труда и жилья.

Государственное управление миграционными потоками, установление субъектам Российской Федерации квот для размещения беженцев, вынужденных переселенцев и лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища, не может рассматриваться как нарушение конституционного права на свободу передвижения. Действия органов государственной власти будут носить рекомендательный характер, предусматривая меры экономического стимулирования и, не будут являться препятствием для самостоятельного обустройства вынужденных мигрантов.

Предложения Уполномоченного провести анализ действующих миграционных законодательных актов и законопроектов, находящихся на стадии разработки, с целью сокращения дублирования и устранения пробелов, не получили поддержку бывшего Минфедерации России. Такого рода реакция Министерства не может не вызывать недоумение, поскольку эта же задача поставлена в распоряжении Президента Российской Федерации от 23 декабря 2000 года № 582 "Об образовании рабочей группы по подготовке предложений об упорядочении иммиграции в Российскую Федерацию".

Излишняя бюрократизация порядка оказания государственной помощи беженцам и вынужденным переселенцам, решение сиюминутных задач в ущерб долговременному планированию, привели к дисбалансу в системе государственного регулирования миграции и, как следствие, второму за два года упразднению федерального органа исполнительной власти по миграции.

Вместе с тем возложение на МВД России функций упраздненного Минфедерации России в части, касающейся реализации миграционной политики, по времени совпало с окончанием сроков действия федеральных программ государственной помощи беженцам и вынужденным переселенцам.

Реорганизация федеральных органов исполнительной власти в отсутствие базовых документов способствует развитию, так называемого, "миграционного сепаратизма", когда в ряде субъектов Российской Федерации, таких как Москва, Республика Калмыкия и другие, создаются миграционные службы, действующие параллельно с территориальными органами бывшего Минфедерации России.

Тревогу вызывает передача силовым структурам полномочий по решению сугубо социальных проблем. До настоящего времени невозможно оценить степень готовности МВД России к выполнению таких специфических задач как предоставление вынужденным переселенцам долговременных беспроцентных возвратных ссуд на строительство (приобретение) жилья или содействие российским гражданам в трудоустройстве за границей (Протокол совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2001 года № ХВ-П12-73пр), а также решение иных задач.

Учреждение должности федерального Министра, в ведении которого находятся национальные проблемы, вместо упраздненного Министерства, указывает на отсутствие стратегического видения в решении не только вопросов миграции, но и национальных проблем в целом.

Россия нуждается в ясной, последовательной и долгосрочной миграционной политике, основывающейся на четких представлениях о том, в каких мигрантах заинтересована

страна, какими правами и обязанностями они будут обладать и как избежать создаваемых неконтролируемой миграцией реальных и потенциальных угроз стране. Эти положения должны составить основу концепции государственной миграционной политики в Российской Федерации и соответствующего федерального законодательства.

Нарушение прав человека в Вооруженных Силах Российской Федерации и других российских войсковых формированиях

Безопасность страны связана с ее Вооруженными Силами. Между тем темпы преобразований внутри Министерства обороны Российской Федерации и механизмы практической реализации военной реформы вызывают серьезную обеспокоенность.

Количество жалоб, поступивших в аппарат Уполномоченного от военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей в 2001 году увеличилось более чем на 30 процентов по сравнению с предыдущим годом.

Низкий уровень денежного довольствия военнослужащих приводит к массовому оттоку опытных и квалифицированных кадров из Вооруженных Сил Российской Федерации.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации одним из первых поднял проблему несоответствия денежного содержания военнослужащих размеру оплаты труда федеральных государственных служащих и обратился в 2000 году к Председателю Правительства Российской Федерации М.М.Касьянову с предложением принять необходимые меры по определению сроков и порядка приведения денежного содержания военнослужащих в соответствие с должностными окладами и надбавками за квалификационные разряды федеральных государственных служащих.

Минобороны, МВД, ФСБ, ФПС совместно с Минфином и Минтрудом России даны поручения разработать и внести согласованные предложения по реформированию системы денежного довольствия военнослужащих.

Принятый в конце 2001 года Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении законопроект "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам денежного довольствия военнослужащих и предоставления им отдельных льгот" предусматривает установление нового порядка расчета денежного содержания военнослужащих и приведение его к уровню оплаты труда федеральных государственных служащих.

Однако в случае принятия указанного законопроекта военнослужащие из двенадцати существующих сейчас льгот потеряют три основные. В частности, отменяются льготы по оплате жилья, коммунальных услуг, уплате подоходного налога. Кроме того, отменяется выплата военнослужащим пенсионной надбавки, изменяется порядок исчисления пенсий уволенным военнослужащим. В связи с этим 14 ноября 2001 года Уполномоченный направил обращение к депутатам Государственной Думы о недопустимости принятия законопроектов, отменяющих социальные льготы военнослужащим, лицам, уволенным с военной службы, и членам их семей.

Существующие в настоящее время социальные льготы, главные из которых планируется отменить, существенно влияют на материальное положение военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей. Введение нового порядка формирования денежного довольствия военнослужащих не компенсирует их отмену. К тому же проводимое в рамках реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации повышение оплаты жилья и тарифов на коммунальные услуги ухудшает жизненный уровень указанной категории лиц.

Таким образом, принимаемый законопроект, затрагивая гарантии социальной защиты граждан и отменяя основные социальные льготы, противоречит положениям Конституции Российской Федерации (часть 2 статьи 55), согласно которой в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

Льготные ставки по оплате занимаемой военными служащими жилой площади существуют более 65 лет, с момента принятия постановления ЦИК и СНК СССР от 17 апреля 1936 года № 53/736. Между государствами – участниками Содружества Независимых Государств 14 февраля 1992 года в г. Минске было подписано Соглашение о социальных и правовых гарантиях военным служащим, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей, согласно которому за военными служащими, лицами, уволенными с военной службы и проживающими на территории государств – участников СНГ, а также членами их семей сохраняется уровень прав и льгот, установленных ранее законами и другими нормативными актами бывшего СССР. Односторонние ограничения указанных прав и льгот военными служащими, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей не допускаются. Государства-участники СНГ вправе принимать меры по усилению социальной защиты военными служащими, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей. Таким образом, в случае окончательного принятия рассматриваемого законопроекта в части отмены льгот по оплате жилой площади будут нарушены также и нормы международного права.

Принимать законопроект, направленный на отмену социальных льгот и ухудшение материального положения военными служащими, недопустимо.

Уполномоченный выступает за более радикальный подход к реформированию оплаты воинского труда: необходимо приравнять военными служащими к государственным служащим, увеличить им денежное довольствие и сохранить основные льготы.

Такой же подход должен быть и при рассмотрении аналогичных вопросов в отношении сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации и других органов государственной власти Российской Федерации, где установлены соответствующие льготы.

Одной из важнейших социальных проблем продолжает оставаться проблема обеспечения жильем военными служащими.

С учетом остроты проблемы в феврале 2001 года, накануне Дня защитника Отечества в аппарате Уполномоченного проводилась "горячая телефонная линия" по вопросам обеспечения жильем военными служащими, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей.

Выбор темы "горячей телефонной линии" был не случаен. Практически каждая пятая офицерская семья остается без квартиры. Всего в жилье или улучшении жилищных условий нуждается около 123 тыс. военными служащими и 158 тыс. уволенных в запас. В закрытых военных городках проживает свыше 70 тыс. семей граждан, утративших связь с Вооруженными Силами. При этом необходимо учесть и то обстоятельство, что только из Вооруженных Сил в ходе реформирования предполагается уволить 360 тыс. военными служащими, из которых примерно 268 тыс. не имеет жилья.

Наиболее сложная обстановка с жильем сложилась в Московском, Северо-Кавказском и Ленинградском военных округах. Только в Московском гарнизоне, по информации Главного квартирно-эксплуатационного управления Минобороны России, ждут жилья 14 тыс. очередников.

Есть и трагическая информация. Например, по сообщению прокурора Балтийского флота, в 2001 году из-за невозможности решить вопрос с жильем покончили жизнь самоубийством четыре офицера.

25 процентов увольняющихся военных специалистов пополняют ряды криминальных структур.

Звонки поступили из г.Москвы и Московской области, городов Санкт-Петербурга, Мурманска, Казани, Тамбова, Белгорода, Ставрополя, Самары, Новосибирска, Ростова и других.

Основные проблемы, с которыми обращались граждане к Уполномоченному, касались вопросов:

- получение жилья по избранному после увольнения с военной службы месту жительства;
- медленное продвижение очереди на получение жилья;
- отселение из закрытых военных городков;
- получение государственных жилищных сертификатов.

Кроме сотрудников аппарата Уполномоченного, на звонки отвечали представители Главного квартирно-эксплуатационного управления Минобороны России и Главной военной прокуратуры.

Для того чтобы понять характер обращений и остроту данной проблемы, достаточно привести два примера.

Уволенный по болезни майор Л., инвалид I группы, ветеран боевых действий, до сих пор проживает в закрытом военном городке в Калужской области. Он обратился к властям Воронежской области, которую он избрал местом своего проживания, с просьбой о предоставлении ему государственного жилищного сертификата. Администрация Воронежской области отказала офицеру в выдаче указанного документа, мотивируя это тем, что он не сдал жилье в военном городке. Однако для этого необходимы гарантии получения квартиры, которые ему местные власти не дают.

Уволенный подполковник В. уже три года не может получить квартиру в г.Ставрополе, несмотря на то, что он уже сдал жилье по месту прохождения службы.

Подобные действия властей являются прямым нарушением закона. Уполномоченный направил запросы главам администраций и в местные прокуратуры.

По итогам "горячей телефонной линии" Уполномоченный обратился к Председателю Правительства Российской Федерации М.М.Касьянову с предложениями о необходимости разработки федеральных целевых программ: по обеспечению жильем военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей на 2002-2005 годы; по отселению из закрытых военных городков лиц, утративших связь с Вооруженными Силами Российской Федерации и другими федеральными органами исполнительной власти, в которых федеральными законами предусмотрена военная служба. Кроме того, предлагается пересмотреть расчетную стоимость государственных жилищных сертификатов.

Не лучше положение с выполнением Федерального закона "О статусе военнослужащих" по предоставлению жилья и сотрудникам Федеральной службы безопасности Российской Федерации. За последние три года от заявленной потребности в жилье удовлетворялось от 0,2 до 7 процентов, при этом 1786 бесквартирных офицеров имеют выслугу более 20 лет (Советская Россия, 20 ноября 2001 года).

Отсутствие готового жилья в избранном месте жительства, несоответствие размера субсидий по сертификату его реальной стоимости, неисполнение должностными лицами своих обязанностей не дают возможности военнослужащим и их семьям реализовать свои права.

К Уполномоченному обратился майор запаса З., который в 1998 году оформил документы на включение его в список кандидатов для получения жилищного сертификата Приволжско-Уральского военного округа. В течение трех лет он не мог узнать свой номер очередности в списке на получение этого документа. Его обращения в квартирно-эксплуатационное управление округа оставались без ответа. После обращения Уполномоченного была проведена прокурорская проверка, и в октябре 2001 года гражданин З. был включен в список получателей государственных жилищных сертификатов. По сообщению военной прокуратуры Приволжско-Уральского военного округа, виновные должностные лица понесли наказание (вх.№3-118).

Не имеют возможности решить свою жилищную проблему посредством получения государственного жилищного сертификата члены семей военнослужащих, погибших (умерших) в период прохождения военной службы, и члены семей граждан, проходивших военную службу по контракту и погибших (умерших) после увольнения по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, имевших общую продолжительность военной службы 20 лет и более.

В соответствии со статьей 24 Федерального закона "О статусе военнослужащих" эта категория граждан сохраняет право на получение жилой площади, однако они не входят в число участников Федеральной целевой программы "Государственные жилищные сертификаты".

Так, вдова подполковника запаса гражданка О. в течение десяти лет состояла в очереди на получение жилья вместе с мужем в г.Андреаполе Тверской области. После смерти мужа она практически утратила право на получение жилья, поскольку жилищного строительства в городе за счет федерального бюджета не ведется, а право на получение государственного жилищного сертификата она не имеет (вх.№ О-45).

В таком же положении оказалась вдова старшего прапорщика гражданка Л. с двумя детьми и многие другие члены семей военнослужащих (вх.№ Л-16).

Уполномоченный обратился к Председателю Правительства Российской Федерации М.М. Касьянову с предложением внести соответствующие изменения и дополнения в постановление Правительства Российской Федерации от 20 января 1998 года № 71, которым утверждена Федеральная целевая программа "Государственные жилищные сертификаты".

Существует проблема с выплатой денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений и предоставлением безвозмездной финансовой помощи на строительство (покупку) жилья. Право на такие выплаты предусмотрено статьей 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих". Положение о порядке реализации этого права утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2000 года № 700. Реально это постановление не действует. Законодатель нормы, декларирующие жилищные права, не отменяет, но и деньги на их реализацию федеральный бюджет не предусматривает.

К Уполномоченному обратился подполковник В., который был уволен с военной службы в марте 1990 года с общей выслугой 29 лет. Гражданин В. пытался реализовать свое право на получение жилья через индивидуальное строительство, согласно пункту 7 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих". Администрацией Пушкинского района Московской области ему выделен земельный участок, но завершить строительство он не смог из-за отсутствия средств. Несмотря на решение Басманного межмуниципального (районного) суда Центрального административного округа г.Москвы от 6 мая 2000 года, обязывающее администрацию Московской области принять меры по реализации права гражданина В. на получение безвозмездной субсидии, деньги ему не выделяются. Уполномоченный обратился в защиту прав офицера к губернатору Московской области Б.В.Громову. По решению правительства Московской области подполковнику запаса выделена трехкомнатная квартира в г.Пушкине (вх.№ В-48).

Во время рабочей поездки в Архангельскую область в августе 2001 года Уполномоченный и сотрудники аппарата убедились в том, как остро стоит проблема обеспечения жилищных прав военнослужащих в закрытых военных городках.

В настоящее время меняется статус закрытых городков - их переводят в разряд открытых. При этом считается, что военнослужащий и его семья обеспечены жильем. Одновременно они теряют право на получение жилищного сертификата, не имеют права на выбор жилья на новом месте. Хорошо, если квартира находится вблизи столицы или крупного административного центра с бесперебойным транспортным сообщением, налаженной связью, коммуникациями, коммунальным хозяйством. Но есть и далекие северные гарнизоны. Люди мечтали после службы вернуться в родные места. Однако

получается, что, прослужив десятки лет в трудных условиях Севера, офицеры, прапорщики и их семьи не имеют возможности выехать оттуда.

Информация о том, что гарнизон Васьково (Архангельская область) станет открытым городком, встревожила тех, кто подлежит сокращению и увольнению из Вооруженных Сил. По закону они теперь обеспечены жильем – служебные квартиры переводятся в полное распоряжение их владельцев. Следовательно, они теряют свои очереди на приобретение жилищных сертификатов или на получение жилой площади в других, более благоустроенных регионах страны.

Во время поездки Уполномоченного в Архангельскую область на месте удалось восстановить права на жилье некоторых военнослужащих.

Например, решение командира части о том, что занимаемая майором К. и его семьей жилая площадь больше не является служебной, в результате которого он потерял право на приобретение жилищного сертификата, по представлению Уполномоченного было отменено начальником гарнизона, как не имеющее юридической силы (вх.№ К-63).

В результате обращения Уполномоченного к командованию Ленинградского военного округа подполковнику А. оказана безвозмездная финансовая помощь на приобретение жилья (вх.№ А-27).

Немаловажной проблемой является также отселение людей из закрытых военных городков.

При встрече Уполномоченного с военнослужащими 16-го смешанного авиационного корпуса в военном городке Кубинка-7, Московская область, выяснилось, что в улучшении жилищных условий нуждаются более 700 военнослужащих, 205 из которых – офицеры и прапорщики летно-подъемного состава. Более 70 процентов проживающих в закрытом военном городке утратили связь с Вооруженными Силами Российской Федерации. Бюджетных средств на их отселение командование не имеет. Обеспечение государственными жилищными сертификатами не производится из-за несоответствия размера субсидий по сертификату реальной стоимости жилья.

Проблемы, связанные с отселением граждан, утративших связь с Вооруженными Силами, характерны и для многих других закрытых военных городков. По данному вопросу Уполномоченный обратился к Председателю Правительства Российской Федерации М.М. Касьянову. Он отметил, что предлагаемый Правительством Российской Федерации подход, изменяющий статус закрытых военных городков, является антисоциальным, не способствует тому, чтобы проблема жилья была решена.

До сих пор реальных мер к разрешению проблемы отселения из закрытых военных городков Правительством Российской Федерации не принято.

Нарушаются права бывших военнослужащих при применении "Правил учета военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, и граждан, уволенных с военной службы в запас или в отставку и службы в органах внутренних дел, нуждающихся в получении жилых помещений или улучшении жилищных условий", утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 1998 года № 1054. Правила предусматривают возможность бесплатного предоставления жилья данной категории лиц за счет средств федерального бюджета, на условиях, значительно более выгодных, чем с помощью получения государственных жилищных сертификатов.

Отчаявшись в результате многолетних ожиданий, граждане ищут возможность и приобретают (строят) жилье за счет своих средств. При этом в соответствии с действующим законодательством они теряют право на бесплатное обеспечение жилой площадью государством и исключаются из очереди нуждающихся в ней.

К Уполномоченному поступила жалоба гражданина К., в 1994 году по состоянию здоровья уволенного с военной службы. По избранному месту жительства в г. Йошкар-Оле он был включен в список лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий. (вх.№ К-550).

Однако в нарушение требований пункта 14 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих" в трехмесячный срок гражданин К. и члены его семьи жильем обеспечены не были. Временное жилое помещение им не предоставлялось, денежная компенсация за наем (поднаем) жилья не выплачивалась, в оказании безвозмездной финансовой помощи на строительство (покупку) жилья было отказано. За счет собственных средств гражданин К. построил дом. По завершении строительства в 1999 году решением администрации г. Йошкар-Олы гражданин К. был исключен из списка лиц, нуждающихся в получении жилья, как решивший свою жилищную проблему.

В этом случае понесенные заявителем материальные затраты следует расценивать как причинение ему материального ущерба. В соответствии со статьей 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации вред, причиненный гражданину в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, подлежит возмещению за счет казны субъекта Федерации или казны муниципального образования. Данный вопрос подлежит разрешению в судебном порядке.

В целях усиления государственных гарантий реализации права на жилище военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей необходимо:

-разработать государственную целевую программу строительства жилья для военнослужащих с организацией федерального координирующего центра, имеющего возможность привлечения внебюджетных инвестиционных средств. Включить в нее составной частью Федеральную целевую программу "Государственные жилищные сертификаты";

-рассмотреть возможность распространения действия Федеральной целевой программы "Государственные жилищные сертификаты" на военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел, получивших тяжелые ранения в ходе боевых действий и при выполнении боевых заданий по поддержанию правопорядка, а также на членов семей погибших и умерших военнослужащих и граждан уволенных с военной службы;

-рассмотреть вопрос о законодательном закреплении права граждан, уволенных с военной службы, на компенсацию государством денежных средств, затраченных ими при строительстве (покупке) жилья за свой счет;

-предусмотреть в федеральном бюджете выделение средств на обеспечение указанных в законах жилищных прав военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, в частности по выплате денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений и предоставлению безвозмездной финансовой помощи на строительство (покупку) жилья.

Продолжается контртеррористическая операция на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации. Обеспечение прав военнослужащих, принимающих участие в боевых действиях, - обязанность государства. Распространенными нарушениями закона здесь является несвоевременность и неполнота денежных выплат военнослужащим за участие в боевых действиях.

Порядок предоставления дополнительных гарантий и компенсаций военнослужащим за участие в проведении контртеррористической операции установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2001 года № 135-9 "О дополнительных компенсациях военнослужащим, сотрудникам органов внутренних дел и уголовно-исполнительной системы, выполняющим задачи по обеспечению правопорядка и общественной безопасности на территории Северо-Кавказского региона".

Однако несвоевременность и неполнота денежных выплат участникам боевых действий, особенно уволенных с военной службы, явление весьма распространенное.

В результате проверок военными прокуратурами установлены массовые случаи ненадлежащего исполнения должностными лицами своих обязанностей, имеются факты преступного присвоения и незаконного использования денежных средств, подлежащих выдаче за участие в боевых действиях.

Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации поступает много жалоб как от военнослужащих, проходящих службу по призыву и контракту, так и от граждан, уволенных в запас. Денежные выплаты за участие в боевых действиях не производятся не только при исключении военнослужащих из списков личного состава воинских частей, но и в течение длительного периода после увольнения с военной службы.

Например, войсковой частью 61896 не были произведены денежные выплаты за непосредственное участие в боевых действиях в период с декабря 1999 года по апрель 2000 года военнослужащего К. Денежные средства ему были перечислены лишь после соответствующего обращения Уполномоченного при рассмотрении его жалобы. (вх.№ К-603).

Военной прокуратурой Северо-Кавказского регионального управления Федеральной пограничной службы Российской Федерации в феврале 2001 года в в/ч 2132 было обнаружено более 80 млн. рублей, выделенных для выплат за участие в боевых действиях, которые хранились с 25 декабря 2000 года в кассе воинской части и без каких-либо объективных причин военнослужащим не выдавались.

В в/ч 3754 по поддельной подписи были похищены более 110 тыс.рублей, полагающихся к выплате рядовому К. По данному факту возбуждено и расследуется уголовное дело.

Уполномоченный неоднократно обращался к Министру обороны Российской Федерации С.Б.Иванову с предложением принять необходимые меры по обеспечению положенными денежными выплатами уволенных с военной службы военнослужащих за участие в боевых действиях на территории Северо-Кавказского региона.

На основании обращений Уполномоченного о нарушении социально-экономических прав военнослужащих, принимавших участие в контртеррористических операциях на территории Северо-Кавказского региона, приказом Министра обороны Российской Федерации от 6 июля 2001 года за грубые нарушения в учете личного состава, принимавшего участие в боевых действиях, издании приказов и организации денежных выплат военнослужащим, в работе с заявлениями и обращениями граждан, привлечен к дисциплинарной ответственности ряд должностных лиц 58-й армии и воинских частей, входящих в состав Объединенной группировки войск (ОГВ). Помощнику командующего войсками Северо-Кавказского военного округа по финансово-экономической работе - начальнику финансово-экономического управления округа полковнику Е.В.Полуничеву объявлен строгий выговор.

В войска также направлен ряд директив и указаний Министра обороны Российской Федерации, Главного финансово-экономического управления с требованиями активизировать работу по погашению задолженности перед уволенными военнослужащими, принимавшими участие в контртеррористических операциях, по рассмотрению и разрешению обоснованных жалоб и обращений.

Так, в соответствии с директивой Министра обороны Российской Федерации от 3 ноября 2001 года в управлении СКВО, объединениях, соединениях и воинских частях, входящих в состав ОГВ(с), созданы постоянно действующие рабочие группы по работе с обращениями военнослужащих и других граждан, проведена инвентаризация поступивших жалоб и принимаются меры к их разрешению.

После обращения Уполномоченного полностью произведены расчеты с группой бывших военнослужащих в/ч 53518 (вх.№ кл-1711). Восстановлены права и многих других обратившихся с аналогичными жалобами граждан (вх. №№ В-209, З-218, П-70, П-572, Д-189, К-603, И-1, К-700, К-1345, С-380, Л-186, Н-159, Н-288, М-147, Ш-114, Ш-191, Ш-195).

Причиной несвоевременных выплат "боевых" денег является недостаточное и несвоевременное финансирование Минфином России Минобороны России, других министерств и ведомств, участвующих в контртеррористической операции. Министерство финансов Российской Федерации не должно превращаться в правительство в Правительстве Российской Федерации, а действовать строго в соответствии с федеральным законом о бюджете страны. Деятельность Минфина России

подконтрольна Счетной палате Российской Федерации. Население страны, ее Президент и парламент должны быть о ней осведомлены.

Причинами невыплат "боевых" также являются:

-служебные упущения конкретных должностных лиц, неправильно или несвоевременно издающих приказы на производство выплат;

-отсутствие по вине командования во многих частях надлежащего учета лиц, принимавших участие в контртеррористической операции на территории Северо-Кавказского региона, что не позволяет осуществлять реальный контроль за законностью оформления и проведения соответствующих выплат;

- отсутствие такого понятия, как "участник боевых действий" в федеральных законах "О статусе военнослужащих" и "О ветеранах", что порождает различные злоупотребления при производстве денежных расчетов.

Полезную работу по защите прав бывших военнослужащих, которые не могут самостоятельно получить положенные им денежные средства за участие в боевых действиях в ходе контртеррористической операции в Чеченской Республике, проводит Уполномоченный по правам человека в Волгоградской области М.Таранцов. В 2001 году в результате его обращений к командующему СКВО и в органы военной прокуратуры многим гражданам Октябрьского, Чернышевского и других районов Волгоградской области были выплачены причитающиеся им денежные суммы.

По состоянию на 1 января 2001 года в Российской Федерации проживало свыше 750 тыс. инвалидов военной службы, включая более 450 тыс. инвалидов Великой Отечественной войны, около 70 тыс. раненных и получивших увечья в ходе боевых действий в Афганистане, в Чеченской Республике, Республике Дагестан, Республике Таджикистан. Только в Министерстве обороны Российской Федерации на пенсионном обеспечении состоит более 65 тыс. семей военнослужащих, погибших при исполнении обязанностей военной службы.

Причинами нарушений прав на страховое обеспечение данной категории граждан, как правило, являются небрежность, невнимательность, а порой бездушное отношение к пострадавшим на военной службе и членам их семей.

Наиболее часто с нарушением установленных правил в Военно-страховую компанию (ВСК) поступали документы, оформленные военными комиссариатами, расположенными на территории Московского, Приволжского и Сибирского военных округов. Военной прокуратурой выявлены случаи нарушения федерального законодательства в отношении больших групп военнослужащих. Вопреки требованиям статьи 16 Федерального закона "О статусе военнослужащих", статей 7 и 11 Федерального закона "Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации и сотрудников федеральных органов налоговой полиции" по вине должностных лиц в в/ч 21005 не были подготовлены и направлены в ВСК материалы на 51 военнослужащего - все они были ранены или погибли в Чечне.

Выявлены нарушения в в/ч 21617, где не были подготовлены и направлены в ВСК материалы на 132 погибших в Чеченской Республике. Подобные нарушения имеются и в других воинских частях.

По вине командования в/ч 3642 в течение 6 лет не выплачивалось единовременное пособие бывшему военнослужащему Г., получившему тяжелое ранение в ходе боевых действий в Чечне в мае 1995 года. Только в ходе прокурорской проверки, инициированной Уполномоченным, в 2001 году данное нарушение было устранено. В этой же части из 325 военнослужащих, получивших в контртеррористической операции ранения и контузии и имеющих право на получение страховых выплат, документы были оформлены только на 154 человека.

Министерству обороны Российской Федерации необходимо направить Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации материалы о принятых по этим и подобным фактам мерах. Они будут опубликованы в средствах массовой информации страны и за рубежом. Отсутствие информации Минобороны России также станет предметом гласности.

К Уполномоченному продолжают поступать обращения с просьбой о помощи.

Так, гражданка К., вдова погибшего подполковника В., обратилась с просьбой оказать содействие в страховании ее сына, 1983 года рождения, как члена семьи погибшего военнослужащего. При поддержке Уполномоченного решением Правления Фонда социальной поддержки "Линия жизни" на его имя положен вклад в сумме, эквивалентной 1 тыс. долларов. В апреле 2001 года Московским филиалом Военно-страховой компании сыну гражданки К. был вручен страховой полис. (вх. № К-23). Председатель общественной правозащитной организации "Совет солдатских матерей" обратилась к Уполномоченному с просьбой помочь в организации проведения бесплатной операции бывшему рядовому внутренних войск МВД России гражданину С., получившему ранения во время боевых действий на территории Чеченской Республики. После обращения Уполномоченного Военно-медицинским управлением Главного командования внутренних войск МВД России было принято решение об обследовании и лечении гражданина С. в Главном военном клиническом госпитале внутренних войск МВД России. (вх. № С-213).

Уполномоченный оказал помощь и многим другим обратившимся к нему с жалобами военнослужащим, гражданам, уволенным с военной службы, и членам их семей. Для рассмотрения жалоб военнослужащих и членов их семей Уполномоченный и сотрудники его аппарата выезжали в города Архангельск, Екатеринбург, Йошкар-Ола, Северодвинск, Брянск, Владивосток и другие регионы России. Предложения Уполномоченного по проблеме социальной защиты военнослужащих, пострадавших при исполнении обязанностей военной службы, и членов их семей были вынесены на заседание коллегии Главной военной прокуратуры 28 апреля 2001 года.

Актуальным остается вопрос об альтернативной гражданской службе.

В соответствии с частью 3 статьи 59 Конституции Российской Федерации гражданин Российской Федерации в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях, имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой. Данное право, закрепленное в Конституции Российской Федерации, является непосредственно действующим.

Федеральный закон может предусмотреть и иные основания для этого вида службы. Но непосредственно Конституция Российской Федерации дает такое право по убеждениям и вероисповеданию. Но нужен федеральный закон о процедуре, порядке, сроках и месте прохождения альтернативной службы. Хотелось, чтобы Федеральное Собрание Российской Федерации не выходило с принятием этого закона за десятилетние рамки действия Конституции.

Право на отказ от несения военной службы по убеждениям неотъемлемо входит в содержание права на свободу мысли, совести и вероисповедания, провозглашенного Всеобщей декларацией прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 году. Это право закреплено Международным пактом о гражданских и политических правах и Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод. Со дня принятия Конституции Российской Федерации прошло более 8 лет. За это время Федеральным законом "О воинской обязанности и военной службе" закреплено право призывных комиссий принимать решения о направлении призывников на альтернативную гражданскую службу, в военные билеты нового образца предусмотрено внесение сведений о ее прохождении. Уголовным кодексом Российской Федерации установлена ответственность за уклонение от прохождения такой службы, но самого федерального закона "Об альтернативной гражданской службе" так и не существует. В России отсутствует правовое поле для прохождения призывниками альтернативной гражданской службы. В связи с тем, что судебная практика относительно отказа от военной службы по убеждениям или вероисповеданию противоречива, нарушаются права тысяч россиян. С целью активизации деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в этом направлении некоторые субъекты Федерации пытались принять региональные законы об альтернативной службе, но безуспешно. С той же целью по инициативе общественных правозащитных объединений и благотворительных фондов в ряде городов и областей было организовано прохождение такой службы на добровольных началах для призывников, за которыми суды признали право на прохождение альтернативной службы.

Региональная практика альтернативной службы зарекомендовала себя положительно: призывники охотно шли на низкооплачиваемые должности социальных работников и хорошо справлялись со своими обязанностями.

Однако говорить о реализации в полной мере данного права можно будет только тогда, когда гражданин будет проходить ее в соответствии с законом.

В 2001 году Уполномоченный совместно с неправительственными правозащитными организациями принял участие во многих мероприятиях, посвященных проблеме введения в Российской Федерации института альтернативной гражданской службы. 12 марта 2001 года Уполномоченный совместно с Председателем Московской Хельсинкской группы Л.М.Алексеевой провел пресс-конференцию, посвященную проекту федерального закона "Об альтернативной гражданской службе".

Среди участников парламентских слушаний по проекту федерального закона "Об альтернативной гражданской службе", состоявшихся 16 марта 2001 года в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, было распространено обращение Уполномоченного с призывом ускорить принятие этого важного закона.

Сотрудники аппарата Уполномоченного выступали в защиту права граждан на альтернативную гражданскую службу в судебных процессах по делам призывников, проходивших в городах Москве, Нижнем Новгороде, других регионах страны. В настоящее время введение альтернативной гражданской службы находит поддержку у российской общественности. Ни одна партия, ни одно общественное объединение, ни одна из ветвей власти не выступают против этого института. Однако подходы к решению данной задачи различны. Это свидетельствует о том, что общество неоднозначно относится к альтернативной службе, что подтверждается и наличием в Государственной Думе нескольких законопроектов, порой взаимоисключающих друг друга.

Необходимо отметить, что альтернативная служба не должна носить характер наказания за отказ гражданина проходить военную службу по призыву. Закон не должен отрицать возможность продолжения альтернативно служащим образования по заочной или вечерней форме обучения. Такое право следовало бы распространить и на военнослужащих по призыву. Время альтернативной гражданской службы по сравнению с военной службой по призыву может быть увеличено, но не более чем на половину. Альтернативная служба полезна обществу и должна пользоваться таким же уважением, как военная.

Президент Российской Федерации одобрил предложение Правительства России по реформированию Вооруженных Сил и постепенному их комплектованию на контрактной основе. Согласно правительственным документам, к 2004 году должна быть подготовлена соответствующая федеральная целевая программа, рассчитанная до 2010 года. Для того чтобы на смену военной службе по призыву пришла служба по контракту потребуется около десяти лет.

Принятие федерального закона "Об альтернативной гражданской службе" будет способствовать реформированию российской армии в соответствии с требованиями нового времени.

Экология и права человека

На современном этапе развития экономики все более интенсивно используются природные ресурсы и загрязняется окружающая среда. Человек является частью природы, изменения в природе отражаются на его самочувствии, психике, социальной активности. Обществом все более отчетливо осознается необходимость перехода от потребительского отношения к природе и ее богатствам к рациональному использованию и защите окружающей природной среды для сохранения жизни на планете.

Экологические права граждан закреплены в Конституции Российской Федерации. К экологическим правам человека примыкают другие права, которые лишь частично относятся к экологическим, но важны, поскольку раскрывают и дополняют их. Эти права можно подразделить на три группы.

В группу прав, дополняющих право на благоприятную окружающую среду, входят:

- право на жизнь (статья 20 Конституции Российской Федерации) - в связи с угрозами для существования личности, связанными с экологическими авариями, катастрофами или хроническим смертельным загрязнением окружающей среды;
- право на личное достоинство, в части запрета любых опытов на человеке без его добровольного согласия (часть 2 статьи 21 Конституции Российской Федерации);
- право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены (часть 3 статьи 37 Конституции Российской Федерации).

К группе прав, дополняющих право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, относятся:

- право на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина (часть 2 статьи 24 Конституции Российской Федерации);
- право на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации любым законным способом (часть 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации). В группу прав, дополняющих право на возмещение ущерба, причиненного здоровью и имуществу экологическим правонарушением, входят:
- право на социальное обеспечение в случае болезни и инвалидности (часть 1 статьи 39 Конституции Российской Федерации) - в отношении экологически обусловленных заболеваний;
- право потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью на доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба (статья 52 Конституции Российской Федерации) - в случаях экологических правонарушений;
- право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (статья 53 Конституции Российской Федерации) - в случаях, связанных с действием экологических факторов.

Закрепленные в Конституции Российской Федерации экологические права нашли свое развитие в законах "Об охране окружающей природной среды", "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", "Об экологической экспертизе", "О государственной тайне", "Об информации, информатизации и защите информации", "О радиационной безопасности населения", "Об использовании атомной энергии", в Водном, Земельном, Лесном кодексах Российской Федерации, в ряде других нормативных правовых актов Российской Федерации.

Для России угроза ухудшения экологии особенно велика из-за преимущественного развития топливно-энергетических отраслей промышленности, несовершенства законодательной основы природоохранной деятельности, отсутствия или ограниченного использования природосберегающих технологий, низкой экологической культуры населения и должностных лиц. Имеет место тенденция использовать территорию России в качестве места переработки и захоронения опасных для окружающей среды материалов и веществ.

Длительное время в обществе проблема экологических прав человека не рассматривалась как значимая и существенная. Только после осознания масштабов и последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС (1986 год) власти и общественность стали более серьезно относиться к проблеме обеспечения, соблюдения и защиты экологических прав граждан.

Последствия этой беспрецедентной трагедии сказываются по сей день. Состоявшаяся в конце декабря 2001 года поездка Уполномоченного и сотрудников рабочего аппарата в Брянскую область, встречи с гражданами, оказавшимися в зоне экологического бедствия, с представителями администрации, дали возможность получить собственное представление о масштабах произошедшего.

Десятки тысяч людей продолжают проживать в районах, где уровень радиоактивного заражения лишь незначительно ниже, чем в г. Припяти, то есть в зоне самого реактора. Умирают сорокалетние люди, гибнут дети. В районном центре Новозыбкове с населением в 50 тыс. человек практически не рождаются дети без аномалий. 65 процентов всех детей России с заболеваниями щитовидной железы, по информации губернатора области, приходится на Брянскую область.

Ситуация усугубляется катастрофическим отсутствием финансовых средств. Несмотря на действующее законодательство, бюджет, выделяемый в помощь жертвам аварии, обеспечивается не более чем на 9 процентов. Значительно сокращен перечень лекарств, предоставляемых бесплатно или на льготных основаниях. Медицинское оборудование в зараженных районах изношено почти на 100 процентов. Устаревшие рентгеновские аппараты дополнительно облучают людей.

На продукты питания, производимые в чернобыльской зоне, установлены допустимые уровни загрязненности, значительно превышающие общероссийские санитарные стандарты. Нет денег на санаторно-курортное лечение, на жилье. Продолжают разрушаться многочисленные недостроенные объекты, строительство которых финансировалось за счет различных федеральных программ, но было не завершено. Новые испытания могут ожидать жителей Брянской области в будущем. В самом центре Брянщины, в г. Почепе, размещается крупнейшее в России хранилище химического оружия, которое предполагается уничтожить на месте. А в нескольких шагах от этой базы находится поселок, куда были переселены жители наиболее загрязненных

районов. Здесь в любой момент может произойти трагедия, сравнимая с черновыльской.

Президенту, Правительству, Федеральному Собранию Российской Федерации 24 декабря 2001 года Уполномоченным направлено обращение в защиту пострадавших в результате аварии на Чернобыльской АЭС. Предложено уже в 2002 году полностью профинансировать из федерального бюджета программу помощи жителям Брянской области, пострадавшим от чернобыльской катастрофы, выполнить соответствующие федеральные программы. Минздраву России – пересмотреть и расширить перечень отпускаемых жертвам аварии льготных лекарств. Положительные результаты имеются. Постановлением Правительства России от 14 февраля 2002 года № 103 утвержден Перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств и изделий медицинского назначения для бесплатного приобретения гражданами, подвергшимися воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС. Теперь жертвы катастрофы смогут бесплатно получать в аптеках обезболивающие препараты, анальгетики, противовоспалительные средства. В список вошли и лекарства для лечения аллергических реакций, средства, влияющие на центральную нервную систему.

Выдавать в аптеках по бесплатным рецептам гражданам, постоянно проживающим (работающим) на территории, зараженной вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, будут также средства для лечения болезни Паркинсона, транквилизаторы, седативные средства и препараты для лечения психических расстройств. Жителям радиоактивных зон положены средства для лечения нарушений сна, рассеянного склероза, гормоны и антигормоны для лечения опухолей и всевозможные средства, влияющие на кровь и сердечно-сосудистую систему. Кроме того, чернобыльцы могут бесплатно получать в аптеках противогрибковые средства, витамины и минералы, бинты, вату и шприцы различных типов и объемов.

Целесообразно провести слушания в обеих палатах Федерального Собрания Российской Федерации для обсуждения экологической ситуации в Брянской области, в том числе и в связи с уничтожением химического оружия, для разработки комплекса мер по оказанию помощи жителям загрязненных районов, рассмотрения вопроса о дополнительном выделении средств из федерального бюджета на реализацию федеральных целевых программ "Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2010 года" и "Дети Чернобыля".

Не лучше положение и с возмещением вреда, причиненного здоровью граждан в связи с радиационным воздействием в результате Чернобыльской катастрофы, либо выполнением работ по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС. Несмотря на то что порядок возмещения вреда, а также предоставления компенсаций и льгот установлен законодательством Российской Федерации, граждане для защиты своих прав вынуждены обращаться в суд, к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, другие организации и учреждения.

Так, участник ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС, бывший военный служащий С. обратился к Уполномоченному с просьбой защитить его право на возмещение вреда здоровью, в чем ему было отказано военным комиссариатом г. Москвы (вх. № С-198). После увольнения с военной службы С. был признан инвалидом II группы, полностью утратившим профессиональную трудоспособность.

Уполномоченный обратился в Тверской межмуниципальный (районный) суд г. Москвы с иском в интересах С. к Мосгорвоенкомату о возмещении вреда здоровью. Тверской межмуниципальный суд г. Москвы удовлетворил требования истца в полном объеме. Решено взыскать с Мосгорвоенкомата за 1998–2001 годы 75251 руб. в пользу С., а также выплачивать ему ежемесячную компенсацию, подлежащую индексации пропорционально повышению минимального размера оплаты труда.

Однако и исполнение судебных решений о возмещении вреда здоровью лицам, подвергшимся воздействию радиации вследствие чернобыльской катастрофы, в последние годы превратилось в проблему.

Так, по результатам проверок жалоб инвалидов-чернобыльцев, поступивших в аппарат Уполномоченного (вх. №№ В-565, В-566, В-567, Д-277, Д-278, М-587, М-588, Р-215, Р-216, С-733, С-734, С-735 и другие) установлено, что расходы по финансированию судебных решений, связанных с перерасчетом сумм возмещения вреда и здоровья в более высоких размерах по сравнению с суммами, исчисленными органами социальной защиты населения и Пенсионного фонда России, требуют дополнительных бюджетных средств сверх отпущенных по заявкам субъектов Российской Федерации на эти цели. Так, например, только для финансирования сумм в возмещение вреда здоровью 395 инвалидам-ликвидаторам аварии на Чернобыльской АЭС, проживающим в Республике Калмыкия, на основании судебных постановлений требуется 16мл

н.396,6 тыс. рублей. Эта проблема характерна для всей территории России и требует незамедлительного разрешения. Однако федеральным бюджетом дополнительных средств на исполнение судебных решений, в том числе и возмещение вреда здоровью инвалидов-чернобыльцев, не предусмотрено. В связи с этим судебные решения по данному вопросу не исполняются на всей территории Российской Федерации. В 2000 году с предложением о включении в федеральный бюджет средств на исполнение судебных решений Уполномоченный обращался к Президенту Российской Федерации и Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в 2001 году дважды (в мае и июле) - к Председателю Правительства Российской Федерации. Однако в федеральном бюджете 2002 года средств на указанные цели не предусмотрено.

До настоящего времени не завершено строительство защитных сооружений в зоне водохранилища Чебоксарской ГЭС. Какими последствиями чревата надвигающаяся экологическая катастрофа, Уполномоченный увидел во время рабочей поездки в Республику Марий Эл. Непоправимый ущерб может быть нанесен низовью Волги, так как на берегу реки находится захоронение крупного рогатого скота, пораженного инфекционными заболеваниями.

Для того чтобы предотвратить беду, необходимы затраты на общую сумму 555,7 млн. рублей. Однако в 2001 году РАО "ЕЭС России" было выделено лишь 6,5 млн. рублей при реальной годовой потребности в 187 млн. рублей.

Учитывая государственную важность проблемы, Уполномоченный обратился к Президенту Российской Федерации В.В.Путину, проинформировав его о бездействии РАО "ЕЭС России", которое может привести к экологической катастрофе в зоне Чебоксарской ГЭС.

Экологическая ситуация во многих регионах страны продолжает ухудшаться. В настоящее время, по оценкам экологов, около 15 процентов территории России, на которой проживает одна четвертая часть населения страны, находится в зоне активного загрязнения. Около 30 процентов отклонений в состоянии здоровья людей происходят из-за экологических проблем. (Права человека в регионах Российской Федерации. М., 2001. Том 1.С.142).

Десятки миллионов человек живут в условиях постоянного превышения норм вредных веществ в атмосферном воздухе.

В 2001 году показатель загрязнения воздуха выше 5 норм предельно допустимой концентрации вырос в Амурской, Челябинской, Тюменской, Иркутской областях, Красноярском и Приморском краях.

Во многих крупных городах на протяжении последних лет растет загрязнение атмосферного воздуха от автомагистралей, проложенных в зонах жилой застройки. По данным Министерства здравоохранения Российской Федерации, такое загрязнение воздуха является одной из главных причин роста онкологических заболеваний. Например, в г. Москве выхлопные газы почти на 50 процентов увеличивают риск заболеваний органов дыхания.

В 1999 году в связи со строительством третьего автомобильного кольца в г. Москве Уполномоченному поступили многочисленные жалобы от москвичей. Заявители обращали внимание на недопустимость возведения дорожного полотна без специальных защитных сооружений. Уполномоченный в своих обращениях к должностным лицам правительства Москвы предложил устранить нарушение норм природоохранного законодательства. В настоящее время в зонах строительства установлены придорожные защитные стенки-экраны, которые снижают шум, а также ограничивают распространение выхлопных газов.

Окрестности многих промышленных предприятий металлургической, нефтеперерабатывающей, лесохимической и микробиологической промышленности представляют собой территории с неблагоприятной экологической обстановкой, где явно нарушаются права человека на благоприятную окружающую среду. Повышенная заболеваемость и патология беременности и родов отмечены в г.Серпухове, в районе завода конденсатов, в районе Дмитрово-Яхромской поймы, где присутствуют пестициды 60 классов, в г.Сергиевом Посаде Московской области, где имели место выбросы фенола в атмосферу. (Аргументы и факты. №48, 2001год)

Тринадцать наиболее крупных городов Свердловской области являются территориями с экологически неблагоприятными условиями проживания. Около 18 процентов территории области подвержено сильному техногенному воздействию, приведшему к деградации окружающей природной среды. Об этом говорится в специальном докладе Уполномоченного по правам человека Свердловской области, посвященном нарушению конституционного права на благоприятную окружающую среду и охрану здоровья жителей г.Нижнего Тагила.

Естественная убыль населения в этом городе в 1,5 раза выше, чем в России, показатель рождаемости ниже в 1,2 раза. Высокий показатель младенческой смертности. В структуре заболеваемости населения всех возрастных групп преобладают болезни органов дыхания, которые у взрослого населения составляют более 25 процентов всех заболеваний, а у детей – более 58 процентов. Складывающаяся ситуация требует комплексного подхода органов законодательной и исполнительной власти всех уровней для решения экологических и санитарно-эпидемиологических проблем г. Нижнего Тагила и Свердловской области в целом. С 1989 года в г. Липецке было проведено 12 судебных процессов по искам граждан, проживающих в санитарно-защитной зоне Ново-Липецкого металлургического комбината (ОАО "НЛМК"), о прекращении экологически вредной деятельности предприятия и переселении жителей из этой зоны. Комбинат отравляет окружающую природную среду продуктами своей деятельности. Имеют место устойчивые выбросы ингредиентов, относящихся к 1 – 4 классам опасности для здоровья человека. Однако до сих пор все процессы заканчивались индивидуальными выплатами компенсаций вреда здоровью. В Сахалинской области в поселках Катангли, Монги, Даги десятки нефтедобывающих скважин и нефтяные амбары оказались на расстоянии всего нескольких десятков метров от жилых районов, и это при том условии, что санитарно-защитная зона вокруг нефтяных скважин должна быть не менее 300 метров. Несмотря на имеющееся решение суда, администрация АО "Сахалин морнефтегаз" под разными предлогами не выплачивает компенсацию и не переселяет людей из санитарно-защитных зон. Значительную опасность представляют линии высоковольтных электропередач, проложенные прямо через жилые районы городов и населенных пунктов. Так, в Москве, в районе Северное Бутово высоковольтные линии электропередач протянуты на расстоянии 50–60 метров от жилых домов. Комплексное воздействие электрической и электромагнитной составляющих может привести к необратимым изменениям в иммунной системе человека и значительно (по некоторым данным в 4 раза) увеличивать риск онкологических заболеваний. Особенно опасным является воздействие электромагнитного излучения на организм детей. Несмотря на многолетние массовые протесты жителей, проживающих в этом районе, никаких действий для переноса линии электропередач от жилой застройки власти не предпринимают.

Участились случаи строительства жилых домов из экологически вредных материалов. По данным Государственного архитектурно-строительного контроля г. Новокузнецка, за период 1990–1996 годов построен и введен в эксплуатацию 161 высотный дом. Стеновые панели этих домов выделяют вредные для здоровья человека токсичные и канцерогенные вещества, такие как аммиак, фенол, формальдегид, сероводород, стирол. Наличие вредных веществ подтверждено заключением Научного центра экологической токсикологии г. Москвы. Этой же экспертизой подтверждено, что дома загрязняют также атмосферу воздуха токсичными веществами.

Ввод в эксплуатацию таких домов до настоящего времени продолжается. Жильцы же чаще остальных жалуются на различные заболевания. Однако судебное разбирательство по иску жильцов одного из таких домов (г. Москва, ул. Авиаторов, д. 95) длится уже четвертый год ввиду сложности установления причинно-следственных связей выявленных заболеваний и спектра загрязнений. Право жителей всех этих домов на здоровую среду обитания и компенсацию ущерба оказывается не реализованным.

Уполномоченному поступила жалоба жильцов общежития по ул. Прибольничная г. Казани на нарушение норм экологической безопасности в здании общежития. В результате замеров проб воздуха в жилых комнатах общежития было установлено повышенное содержание предельно допустимых концентраций углекислого газа и других химических веществ – фенола в 1,3–6,5 раза, формальдегида в 4,6–9,7 раза, опасных для здоровья человека. Однако только после обращения Уполномоченного в администрацию г. Казани, комнаты в общежитии были отремонтированы, и после проведения контрольного замера проб воздуха на содержание канцерогенных веществ в комнатах Государственной службой санитарно-эпидемиологического надзора г. Казани дано разрешение на дальнейшую эксплуатацию общежития. (вх. № кл-368).

Тревожная ситуация складывается для граждан, чьи родители, бабушки и дедушки проживали в зоне, затронутой аварией на производственном объединении "Маяк" (Челябинская область) в 1957 году. В настоящее время имеется большое количество случаев, когда последствия той давней аварии в виде тяжелых врожденных заболеваний и уродств проявляются уже в третьем поколении. Однако крайне трудно доказать причинно-следственные связи, в силу чего администрация ПО "Маяк", отказывает в возмещении причиненного людям вреда.

Российское законодательство не предусматривает социальную защиту детей второго и последующих поколений, родители которых проживали на загрязненных территориях. Даже в тех ситуациях, когда Региональный межведомственный экспертный совет подтверждает, что врожденная болезнь является результатом радиационного воздействия на родителей больного, получить компенсацию за нанесенный материальный и моральный вред сложно.

Семья И. из Сосновского района Челябинской области, обратилась за помощью к Уполномоченному. После длительных судебных разбирательств в сентябре 2001 года в Челябинском областном суде ей удалось добиться отмены решения суда первой инстанции, установившего за тяжелое врожденное заболевание ребенка, обусловленное воздействием радиации на его родителей и дедов, ежемесячную компенсацию в 431 рубль 48 копеек. Это при том, что только на лекарства для поддержания жизни ребенка требуется до 4 тыс. рублей ежемесячно. Аппаратом Уполномоченного это дело взято на контроль, представитель Уполномоченного примет участие в судебном разбирательстве по вопросу окончательного определения денежной компенсации семье И. (вх.№1246).

Напряженная обстановка сложилась в сфере использования и охраны водных ресурсов. Практически не сокращается в целом по стране уровень опасного загрязнения источников централизованного питьевого водоснабжения, при этом микробиологическое загрязнение в последние годы даже увеличивается. По данным Минздрава России, более 50 процентов проб воды в Воронежской, Курганской, Архангельской областях, более 60 процентов - в г.Москве и Томской области, более 70 процентов - в Республике Калмыкия и Ханты-Мансийском автономном округе не отвечают санитарным нормам по химическим показателям. В г.Санкт-Петербурге 64 процента проб воды из источников водоснабжения не отвечали в 2000 году микробиологическим нормативам. Как результат - все последние годы растет число вспышек и групповых заболеваний кишечными инфекциями.

Одним из механизмов обеспечения государственных гарантий прав граждан на благоприятную окружающую среду является институт государственной экологической экспертизы. Согласно Федеральному закону "Об экологической экспертизе" ей подлежат технико-экономические обоснования и проекты строительства, осуществление которых может оказать воздействие на окружающую природную среду. Процедурой, обязательно предшествующей проведению экологической экспертизы, по закону является проведение общественных слушаний на территориях, где будет реализован проект. Законом предусматривается также возможность проведения общественной экологической экспертизы, результаты которой должны быть учтены государственной экспертизой. Кроме того, в проведении государственной экологической экспертизы по закону могут принимать участие представители общественных организаций.

На деле все эти положения постоянно нарушаются. Несмотря на то что ежегодно проводится до 50 тыс. государственных экологических экспертиз, обычным делом является начало строительства того или иного объекта без такой экспертизы. В нарушение существующих законов даже крупные технические и промышленные проекты осуществляются без экологической экспертизы или с нарушением закона "Об экологической экспертизе".

Вот лишь некоторые примеры строительства экологически опасных объектов без требуемой законом государственной экологической экспертизы, приведенные в докладах региональных правозащитных организаций о положении с правами человека в субъектах Российской Федерации за 2000 год:

- сооружение плавучих атомных станций (Балтийский завод, г. Санкт-Петербург);
- строительство объездной дороги вокруг г. Санкт-Петербурга;
- строительство газопровода на Камчатке;
- строительство нефтяного терминала в г.Новороссийске.

Статья 14 закона "Об использовании атомной энергии" устанавливает, что общественные организации и граждане имеют право на участие в обсуждении проектов программ в области использования атомной энергии, а также в обсуждении вопросов по размещению, проектированию, сооружению, эксплуатации и выводу из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения. При этом установлено, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязаны проводить обсуждение вопросов по размещению, проектированию и сооружению объектов использования атомной энергии с участием общественных организаций

(объединений) и граждан. По результатам такого обсуждения соответствующие органы должны принимать решения, которые подлежат обязательному опубликованию. Ряд постановлений Правительства Российской Федерации по проблемам развития атомной энергетики в последние годы были приняты без необходимых по закону консультаций с общественностью и гражданами.

В 2000 году правозащитная общественность предпринимала попытки провести референдум по вопросам ввоза в страну отработанного ядерного топлива, однако это предложение не было реализовано. Центральная избирательная комиссия признала недействительными 600 тыс. подписей из 2,5 млн., собранных экологами, что вызывает серьезные сомнения.

Проведение такого референдума необходимо для того, чтобы знать мнение граждан, которые вправе решать вопросы личной безопасности и безопасности своих детей и внуков.

С целью активизации усилий российской общественности по сохранению окружающей природной среды с 1999 года организована работа постоянно действующего Международного конгресса "Человек и среда обитания". Поддержку его деятельности оказывают Федеральное Собрание Российской Федерации и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. В 2001 году Конгресс занимался организацией и проведением региональных сессий под девизом "Инновационное развитие во благо человека и окружающей среды" во всех федеральных округах и отдельных субъектах Российской Федерации. В ходе работы сессий рассматривались региональные инвестиционные проекты, призванные содействовать решению в каждом конкретном регионе России экономических, демографических, социальных проблем и задач защиты окружающей среды.

Важным аспектом соблюдения права на благоприятную окружающую среду является право коренных малочисленных народов на традиционные места обитания и природопользования.

В статье 69 Конституции Российской Федерации гарантируются права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами России.

В 1999 году принят Федеральный закон "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации". В статье 4 Закона говорится, что органы государственной власти и органы местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации обеспечивают права малочисленных народов на самобытное социально-экономическое и культурное развитие, защиту их исконной среды обитания, традиционного образа жизни и хозяйствования.

В апреле 2001 года принят Федеральный закон "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации".

Но законодательно не регламентированы процедуры участия коренных народов в контроле за использованием и охраной природных ресурсов. Развитие нефтегазовой промышленности, ракетно-космической деятельности, добыча полезных ископаемых, гидростроительство, развитие индустриального рыболовства на Сахалине, Камчатке, в Якутии, в Магаданской области, Приморском и Хабаровском краях, в Западной Сибири и на Севере поставили под угрозу не только права малочисленных народов на традиционное природопользование, благоприятную окружающую среду, но и их право на жизнь. С этими и многими другими негативными последствиями нарушений прав малочисленных народов Уполномоченный столкнулся во время своих рабочих поездок на Чукотку, в Республику Коми, Хабаровский и Приморский края, Архангельскую область и другие субъекты Российской Федерации.

В 2001 году между Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и Ассоциацией коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в целях объединения усилий по защите прав проживающих в России коренных малочисленных народов в г. Нарьян-Маре (Ненецкий автономный округ) подписано соглашение о сотрудничестве.

В настоящее время средняя продолжительность жизни представителей народов Севера на 10-15 лет ниже, чем в целом по России (в некоторых регионах не превышает 37 лет). Высок уровень заболеваний туберкулезом, массовым явлением становится алкоголизм, распространены психические расстройства. Постоянно возрастает число сердечно-сосудистых, онкологических заболеваний, болезней пищеварительного тракта.

Одним из нарушений прав коренных малочисленных народов на земли традиционного природопользования является разработка нефтегазоносных месторождений Дальнего Востока.

Она производится без учета преимущественных прав на использование живых ресурсов проживающих там коренных малочисленных народов и этнических общностей, образ жизни, занятость и экономика которых традиционно основываются на ведении промысла рыбы и морепродуктов.

Начавшиеся в 1996 году на Сахалинском шельфе работы по нефтедобыче ухудшили экологическую ситуацию в местах традиционного расселения коренных народов, снизилось качество морских биоресурсов, являющихся основной пищей этих народов. Серьезным нарушением прав коренных народов Камчатки явилось строительство газопровода на западном берегу полуострова. Газопровод начали строить в 1999 году без экологической экспертизы, без общественных слушаний, без согласования с общественными организациями коренного населения. Газопровод был проложен через верховья нерестовых рек и через охотничьи угодья, которые служили традиционными местами природопользования коренных народов. В данном случае администрация Камчатской области нарушила все нормы в отношении соблюдения правил экологической безопасности, не провела экологическую экспертизу и не учла право населения на информацию.

Вырубка дальневосточных лесов с участием транснациональных компаний разрушает не только окружающую среду региона, но и подрывает основы традиционного природопользования более 30 тыс. представителей коренных народов, занимающихся охотой, сбором дикорастущих растений, рыболовством.

Крупной экологической катастрофой является загрязнение вод реки Амур, которая служит источником жизни для нескольких десятков коренных народов, чья культура и традиционный образ жизни были основаны на рыболовстве. В настоящее время питаться рыбой из амурских вод опасно для здоровья. Известны случаи тяжелых заболеваний и даже смертей. Экологическая катастрофа нанесла тяжелый ущерб здоровью и благосостоянию коренных народов Читинской и Амурской областей, Хабаровского края. Общественные организации коренных народов неоднократно выступали с протестами в печати, на парламентских слушаниях в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Одним из распространенных видов нарушений прав коренных народов является отказ местных администраций отводить земли под традиционное природопользование, под оленьи пастбища, охотничьи угодья. Сокращаются рыболовные участки, уменьшаются лимиты для коренных народов на охоту на пушного зверя, на ловлю рыбы и морского зверя.

Администрации отдают предпочтение при распределении природных ресурсов большим оленеводческим акционерным обществам, профессиональным охотникам, объединенным в охотничьи союзы, коммерческим рыболовецким и морзверобойным предприятиям. Это вступает в противоречие с федеральным законодательством, определившим приоритетное право коренных народов на природные ресурсы в местах их традиционного проживания.

Нарушением прав коренных народов на традиционное природопользование являются изъятия ранее закрепленных за ними земель. Особенно в тех случаях, когда коренные народы сами возложили на себя заботу об охране природы на закрепленных за ними территориях традиционного природопользования. Подобный случай произошел на Камчатке, где губернатор Корякского автономного округа упразднил просуществовавшую полтора года территорию традиционного природопользования "Тхсаном" площадью 2,1 млн. гектаров. Коренное население этой территории высказывалось против развития добычи нефти и газа в шельфе Охотского моря и начало организацию сети природоохранных постов силами коренного населения. В последнее время упразднение ранее закрепленных территорий традиционного природопользования происходит повсеместно.

Основными принципами традиционного природопользования являются комплексность, экстенсивность, малая энергоемкость, полная утилизация всей продукции. Экологические преимущества этих принципов перед специализированными формами природопользования очевидны. Они доказаны временем, так как именно территории традиционного природопользования и расселения коренных народов сохранили на протяжении тысячелетий огромные пространства практически нетронутых ландшафтов. Распространенная практика предпочтения передачи природных ресурсов коммерческим предприятиям и нарушение прав коренных малочисленных народов на традиционное природопользование влечет за собой реальное сокращение территорий с высокой природной ценностью.

В 2004 году завершается Десятилетие коренных народов мира, проводимое по инициативе Организации Объединенных Наций. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации обратился к Генеральному секретарю ООН К.Аннуну с предложением провозгласить 2003-й или 2004 год Международным годом коренных народов Севера. Это будет способствовать активизации международного сотрудничества в таких сферах, как соблюдение прав человека, разрешение проблем окружающей среды, образования, здравоохранения, а также сохранения национальных языков и самобытности народов Севера.

В России в последние пять лет были достигнуты определенные успехи в организации доступа граждан к экологической информации. Конституционное право граждан на экологическую информацию конкретизируется в ряде законов.

Но отказ в предоставлении такой информации является достаточно распространенным явлением. Нельзя считать нормальным тот факт, когда зачастую только в результате судебных процессов граждане получают доступ к экологическим данным.

В Государственном архиве Российской Федерации до 1993 года в открытом доступе находилось несколько десятков тысяч документов периода 1930-1940 годов по разработке и испытаниям в СССР химического оружия. Несмотря на существование общего правила, запрещающего засекречивать информацию более чем 30-летней давности, к 1995 году по требованию Министерства обороны Российской Федерации из 3 тыс. папок документов 2,7 тыс. были повторно помещены в спецхран. В результате работа по выявлению и инвентаризации сотен мест прошлого экологически опасного уничтожения (закапывания, сжигания, затопления, подрыва) более 100 тыс. тонн устаревшего химического оружия, проводимая экологическим Союзом за химическую безопасность, была прекращена. В числе документов, вновь ставших секретными находятся материалы:

- 1925-1936, 1939 годов - по уничтожению химических боеприпасов на территории г.Москвы (в районах Кузьминки, Очаково);
- 1930-1940 годов - о захоронении иприта и люизита в Саратовской области;
- 1929-1936 годов - об утрате химических боеприпасов на полигоне на территории Белоруссии;
- 1930 года - о заражении ипритом железнодорожной станции Шеурецкая, Республика Карелия, и другие.

Реализация экологических прав граждан в течение последних лет осложняется опасной тенденцией, выразившейся в ликвидации в 2000 году двух самостоятельных федеральных органов, ответственных за состояние окружающей природной среды, - Государственной комиссии по экологии и Федеральной службы лесного хозяйства России.

В сентябре 2001 года Генеральной прокуратурой Российской Федерации ликвидирована самостоятельность природоохранной прокуратуры. При этом ослабление федерального звена в системе охраны окружающей среды не компенсировано передачей властных полномочий в этой области на региональный уровень, в результате чего реализация конституционных экологических прав граждан оказалась под угрозой.

Опасное и заведомо вредное для здоровья населения состояние окружающей природной среды является одной из реальных причин ухудшения здоровья россиян. Обеспечение национальной безопасности Российской Федерации в экологической сфере, борьба с загрязнением природной среды, создание экологически чистых технологий должно стать одним из приоритетных направлений деятельности государства и общества.

Нарушение прав человека в сфере здравоохранения

Президент Российской Федерации В.В.Путин в ежегодном послании 2001 года Федеральному Собранию Российской Федерации назвал проблему охраны здоровья граждан России вопросом государственного масштаба.

В настоящее время система государственного здравоохранения Российской Федерации находится в критическом состоянии. Под вопросом оказались бесплатное медицинское обслуживание и оказание первой медицинской помощи населению. Резко снизился уровень профилактических мероприятий. По результатам специальных исследований, более 50 процентов семей не могут купить необходимые лекарства, так как не имеют на это средств.

Ухудшающееся состояние здоровья граждан России, прежде всего людей трудоспособного возраста, на фоне сокращения общей численности населения становится дестабилизирующим фактором развития страны.

По продолжительности жизни российские мужчины занимают 135-е место в мире, а женщины – 100-е. По данным Управления социально-демографической политики и развития социальной защиты населения Министерства труда и социального развития Российской Федерации, подготовившего Концепцию демографического развития России, за каждый час население России сокращается примерно на 109 человек. В России сформировалась не типичная ни для одной страны мира структура смертности. Одна треть умерших – это люди в трудоспособном возрасте, из них 80 процентов – мужчины.

Туберкулез, болезни системы кровообращения, новообразования, инфекционные и паразитарные болезни, наркомания, алкоголизм, травмы и несчастные случаи – основные причины смерти трудоспособного населения.

Туберкулез считается эпидемией согласно нормативам Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) при уровне заболеваемости 50 человек на 100 тыс. населения. Уже более трех лет в России этот показатель составляет почти 80 человек. По данным Минздрава России, в 2001 году число больных активными формами возросло до 300 тыс. человек, а наблюдающихся в связи с повышенным риском заболевания (рецидива) – до 2,2 млн. В возрастной структуре впервые заболевших и умерших от туберкулеза больных почти половину составляют молодые люди от 20 до 39 лет.

Стремительное распространение туберкулеза связано с экономическими и социальными факторами. Ухудшению ситуации способствует ослабление контроля и ненадлежащая организация медицинского обеспечения противотуберкулезных мероприятий.

Катастрофической можно считать ситуацию с распространением туберкулеза в уголовно-исполнительных учреждениях, где заболеваемость в 58 раз, а смертность в 28 раз выше, чем на свободе. Особо остро стоит эта проблема в местах предварительного заключения (СИЗО и ИВС). Распространению туберкулеза, ВИЧ-инфекции и других заболеваний способствуют плохие условия содержания осужденных и арестованных во многих следственных изоляторах, тюрьмах и колониях, их переполненность, отсутствие надлежащего освещения и вентиляции, а также недостаточное питание.

Например, во время посещения сотрудниками аппарата Уполномоченного ЛИУ-51 ГУИН Минюста России по Свердловской области (г. Нижний Тагил) в нем содержалось 613 больных туберкулезом при лимите в 358 человек. Койки располагаются в 2-3 яруса и частично занимают коридоры, что при отсутствии приточно-вытяжной вентиляции препятствует воздухообмену, ухудшает условия проведения влажной уборки, приводит к значительному ухудшению содержания больных туберкулезом и не способствует их излечению.

Добиться повышения эффективности профилактических противотуберкулезных мероприятий, совершенствования раннего выявления и ускорения диагностики, обеспечения своевременного лечения и реабилитации больных в масштабах всей страны без достаточного финансирования невозможно. За три года действия Федеральной целевой программой "Неотложные меры борьбы с туберкулезом в России на 1998–2004 годы" уголовно-исполнительной системе на закупку медикаментов и оборудования выделено всего 280 млн. рублей. По данным же Минздрава России, только для обеспечения полноценного лечения больных туберкулезом необходимо ежегодно закупать препараты на сумму около 8 млрд. рублей. В связи с этим в октябре 2001 года Уполномоченный обратился в Правительство Российской Федерации с предложением разработать целевую программу борьбы с туберкулезом в учреждениях уголовно-исполнительной системы Минюста России.

Туберкулез продолжает оставаться одной из основных причин инвалидизации осужденных. Ежегодно из тюрем на волю выходит до 300 тыс. носителей инфекции и 30 тыс. больных активной формой туберкулеза. Из них только 25 процентов обращаются в больницы, чтобы продолжить лечение. Заставить этих людей лечиться по собственной воле раньше было довольно сложно, однако теперь с принятием Федерального закона "О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации" положение должно измениться, поскольку в документе закреплены не только права и обязанности пациента, но и основные параметры, касающиеся его лечения. Если больной не желает лечиться добровольно, то сделать это его заставит суд. В случае невыполнения судебного решения больным грозит уголовная ответственность.

Туберкулез стал профессиональным заболеванием как работников учреждений уголовно-исполнительной системы, так и противотуберкулезных учреждений, где в связи с профессиональным риском заболеваемость туберкулезом в 10-12 раз превышает аналогичный показатель для всего населения. У 80 процентов заболевших работников противотуберкулезных учреждений отмечаются тяжелые формы, плохо поддающиеся излечению.

Известно, что больные открытой формой туберкулеза содержатся не только в лечебных исправительных учреждениях, но и в туберкулезных отделениях больниц исправительных колоний и других лечебно-профилактических учреждениях, создаваемых в уголовно-исполнительной системе в соответствии с частью 2 статьи 101 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации. Однако сотрудникам этих учреждений не предусмотрен льготный зачет выслуги лет для назначения пенсии: один день службы за два, как это установлено в учреждениях, предназначенных для содержания и лечения инфекционных больных и осужденных к пожизненному лишению свободы, Законом Российской Федерации "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы".

В Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации внесено дополнение, в соответствии с которым лечебно-профилактические учреждения выполняют функции исправительных учреждений в отношении находящихся в них осужденных.

Законодателем устранены препятствия для восстановления нарушенных прав данной категории сотрудников уголовно-исполнительной системы на льготный зачет выслуги лет для назначения пенсии. Но требуется внесение изменений и дополнений в иные нормативные правовые акты Российской Федерации, устанавливающие механизм реализации положений указанного закона.

Уполномоченный предложил Правительству Российской Федерации принять постановление, распространяющее действие соответствующих положений постановления Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 года № 941 на всех сотрудников исправительных учреждений, работающих в непосредственном контакте с осужденными, больными открытой формой туберкулеза.

Борьба с туберкулезом в России идет уже не первый год. 3 декабря 2001 года Правительство Российской Федерации утвердило Федеральную целевую программу "Предупреждение и борьба с заболеваниями социального характера (2002-2006 годы)", составной частью которой стала Федеральная целевая программа "Неотложные меры борьбы с туберкулезом в России на 1998 - 2004 годы". Конечные цели Программы - стабилизация эпидемиологической ситуации и последующее снижение основных показателей заболеваемости и смертности.

Остановить эпидемию усилиями только работников здравоохранения не удастся.

Требуются неординарные меры, участие всех заинтересованных ведомств для стабилизации основных эпидемиологических показателей по туберкулезу.

Серьезную обеспокоенность вызывает стремительное распространение ВИЧ-инфекции.

По данным международных экспертов, общее число инфицированных в государствах - участниках СНГ составляет более 250 тыс. человек. На долю России, Украины и Белоруссии приходится почти 98 процентов. К 2005 году число ВИЧ-инфицированных может достичь 2 млн. человек. Причем 80 процентов всех ВИЧ - инфицированных - люди в возрасте от 15 до 25 лет. (Медицинская газета, 10 октября 2001 года).

Другая серьезнейшая угроза здоровью, прежде всего молодого поколения, - наркомания. По данным социологических исследований, почти 4 млн. жителей России пробовали наркотики. Молодежь до 30 лет составляет 76 процентов от общего числа потребляющих наркотики.

Продолжается алкоголизация населения. Уровень потребления алкоголя на душу населения в России почти в два раза превысил рубеж, определенный ВОЗ как опасный.

Тенденции ухудшения здоровья прослеживаются у детей и подростков. Более чем у 50 процентов детей в возрасте до 9 лет и более чем у 60 процентов старшеклассников диагностируются хронические заболевания, многие из которых в дальнейшем могут привести к инвалидности. Из этого следует, что в трудоспособный и репродуктивный возраст сейчас вступает большое поколение. Этот страшный симптом можно расценить как начало вырождения нации.

В настоящее время не вызывает сомнения, что в условиях бюджетного дефицита в 90-е годы переход к системе обязательного медицинского страхования (ОМС) явился правильным политическим и социально-экономическим решением, положившим начало формированию принципиально новой системы правовых и финансовых отношений в сфере здравоохранения.

По состоянию на 1 января 2001 года в Российской Федерации страховыми медицинскими организациями застраховано 137,3 млн. человек, из них 133,9 млн. обеспечено полисами ОМС, что составляет 94 процента всех россиян. Создание интегрированной системы сбора и учета страховых взносов, как на работающих граждан, так и на неработающих, позволило обеспечить стабильное финансирование 7630 медицинских учреждений, работающих в ней. За все годы функционирования системы ОМС уровень сбора взносов не опускался ниже 90 процентов. Начиная с 1996 года, поступления из фондов ОМС составляли не менее 30 процентов всех финансовых средств здравоохранения.

Введение обязательного медицинского страхования позволило заложить основу для защиты прав пациента и стать формой социальной защиты медицинских работников, поскольку почти половина средств фонда обязательного медицинского страхования направляется на заработную плату медикам.

Проблемы, связанные с внедрением и становлением системы обязательного медицинского страхования, зависят от политической и социально-экономической обстановки современной России.

Так, децентрализация государственного управления зачастую приводит к неисполнению или ненадлежащему исполнению Федерального закона "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации" в целом ряде регионов, особенно при перечислении взносов на неработающее население.

В марте 2001 года к Уполномоченному обратился президент страховой компании правоохранительных органов гражданин П. Компания не могла выплатить страховые суммы 1200 инвалидам – сотрудникам органов внутренних дел государственной противопожарной службы и 4300 сотрудникам, получившим повреждение здоровья из-за отсутствия финансирования, потому что 43 субъекта Российской Федерации не погасили задолженность по страховым взносам. Это является нарушением Федерального закона "Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции". После вмешательства Уполномоченного 33 субъекта Федерации погасили свою задолженность перед страховой компанией, благодаря чему были произведены соответствующие выплаты 3200 сотрудникам МВД России. (вх. № кл-534).

Серьезной проблемой является большая разница в уровнях среднестатистических расходов на медицинскую помощь в субъектах Федерации (максимальный показатель превышает минимальный в 17 раз). В таких условиях сложно говорить о равных правах на медицинскую помощь в разных субъектах Российской Федерации, а ведь это один из базовых принципов системы обязательного медицинского страхования. По расчетам экспертов, для того чтобы обеспечить равный уровень оказания медицинской помощи на территории России, объем средств, направляемых на эти цели, должен быть увеличен как минимум в 5 раз.

В 2001 году уменьшилось количество обращений граждан по вопросам возмещения вреда здоровью. Во многом это связано с действием вступившего в силу в 2000 году Федерального закона "Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний", согласно которому назначение и выплата обеспечения по страхованию производится Фондом социального страхования Российской Федерации (ФСС РФ), а не работодателем, как прежде. В результате расчет и назначение страховых выплат специалистами Фонда привел к уменьшению споров относительно размеров страховых выплат. Граждане стали своевременно получать текущие платежи.

Жалобы на неисполнение решений суда о взыскании возмещения вреда здоровью, как правило, обусловлены тяжелым экономическим положением, либо банкротством предприятий, реже – нежеланием должника добровольно исполнять решение суда и неприятием судебными приставами мер по взысканию задолженности.

Например, Якутский городской суд отказал гражданке Г. в иске к Якутскому мясокомбинату о взыскании задолженности по возмещению вреда здоровью. После обращения Уполномоченного к Председателю Верховного Суда Республики Саха (Якутия) им был принесен протест на вступившее в силу решение суда. Протест удовлетворен, решение суда отменено, дело направлено на новое рассмотрение. (вх. № Г-299).

О проверке в порядке надзора вступивших в силу решений суда по другим аналогичным жалобам граждан Уполномоченным направлялись ходатайства на имя Председателя Верховного Суда Российской Федерации, председателей судов субъектов

Федерации, которыми были вынесены протесты на вступившие в силу судебные решения. (вх. №№ М-694, К-493, В-558 и другие).

Сегодня страна вступает в период экономического подъема. Новому времени должны соответствовать и новые формы страхования. Во всем мире страхование здоровья и социальное страхование являются единой системой. Начало формированию системы медико-социального страхования (ОМСС) в России положило введение в 2001 году единого социального налога.

Уполномоченный поддерживает решение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Правительства Российской Федерации о переходе на медико-социальное страхование, завершить который планируется к 2003 году.

Необходимость введения системы обязательного медико-социального страхования обусловлена тем, что профилактика, лечение заболеваний и выплата пособий по временной нетрудоспособности составляют единое целое, зависят друг от друга, определяют одно другое. Объединение двух видов страхования - социального и медицинского приблизит переход от медицинского страхования к страхованию здоровья. Санаторно-курортное лечение войдет в систему медико-социального страхования и будет рассматриваться как медицинская помощь, этап реабилитации. Переход к медико-социальному страхованию не должен привести к снижению уровня социальных гарантий. Если необходимость сохранения государственных гарантий защиты прав граждан в сфере здравоохранения при введении системы медико-социального страхования не вызывает сомнений, то предлагаемая к рассмотрению Минздравом России концепция личных платежей граждан за оказание медицинских услуг не может быть поддержана.

В выступлении в июне 2001 года на IV Всероссийском Пироговском съезде врачей Министр здравоохранения Ю.Л.Шевченко предложил пересмотреть статью 41 Конституции Российской Федерации и внести определенные коррективы в конституционную норму о бесплатном медицинском обслуживании для всех граждан (Доклад Министра здравоохранения Российской Федерации Ю.Л.Шевченко.

"Здравоохранение Российской Федерации на рубеже веков" М., 2001. С.12).

По его словам, нужно легализовать оплату формально бесплатной медицинской помощи, поскольку "дисбаланс между государственными обязательствами и реальными финансовыми потоками оказывает разрушительное влияние на всю систему здравоохранения". При каждом обращении к врачу пациент должен будет заплатить некоторую сумму. Бесплатной медицинской помощью останутся только для пенсионеров и инвалидов. Для ряда категорий хронических больных предполагается установить предельные размеры платежей.

Министр здравоохранения Российской Федерации предлагает изменить норму Конституции Российской Федерации, что еще более ухудшит положение людей в области здравоохранения. В любой цивилизованной стране попытка узаконить незаконное была бы основанием для отставки министра.

Следует напомнить некоторым чиновникам, что согласно статье 135 Конституции Российской Федерации, положения главы 2, куда входит статья 41 Конституции, закрепляющая право на бесплатную медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях, не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием Российской Федерации.

Система неофициальных платежей процветает в России. Многие люди уже не могут обращаться к врачам. Либо медицинская помощь платная, а значит, для многих недоступная, либо бесплатная, но получить ее невозможно. Кемеровской областной прокуратурой по поводу поборов вынесено около 40 протестов, внесено более тридцати представлений главным врачам лечебных учреждений и главам местных администраций.

Так, прокуратурой г.Кемерово внесено представление начальнику городского отдела здравоохранения на неправомочные действия Кузбасского филиала ООО "Росэнерго", утвердившего программу "Альтернативной скорой и медицинской помощи". Эта программа включила в себя пункт, касающийся платного выезда бригад врачей и доставки к пострадавшему специалиста, несмотря на требования законодательства о бесплатной скорой и неотложной медицинской помощи.

Прокурорами установлены факты вольной трактовки платных услуг. В некоторых лечебных учреждениях Кемеровской области к таковым стали относить услуги немедицинского характера. Прейскурант цен Новокузнецкой клинической больницы № 2 включал в себя выдачу дубликата больничного листа, разных справок, выписок из амбулаторных карт (Кемеровская газета "Заря", 5 января 2001 года).

В ряде территорий Кемеровской области перечень возмездных услуг расширялся: в него попадали и те, что гарантируются государством и должны предоставляться бесплатно. Например, в г. Ленинске-Кузнецком необоснованно требовали плату за неотложную стоматологическую помощь. В г. Белове самокупаемым сделали пребывание родителей в городской больнице № 2 с ребенком старше года (по законодательству такие условия пребывания в стационаре возможны для родителей, с ребенком старше 3 лет). Здесь же требовали плату за производство мини-аборт у несовершеннолетних. (Кузбасс, 8 февраля 2001 года).

Такая ситуация характерна практически для всех регионов России.

Почти повсеместно стало платным протезирование зубов. Много проблем возникает у граждан при реализации права на бесплатное протезирование зубов по достижению пенсионного возраста.

Так, гражданке Ш., инвалиду II группы, участнику Великой Отечественной войны почти год пришлось обращаться в поликлиники № 8 и № 18 г. Саратова, чтобы добиться законного права на бесплатное протезирование. Однако сделанный без примерки зубной протез был непригоден. За исправление же своего брака врачи требовали с пациентки деньги. После обращения Уполномоченного в Министерство здравоохранения Саратовской области ее право на бесплатное медицинское обслуживание было восстановлено (вх. № Ш-10).

Стремительный рост числа кризисных больных является следствием снижения доступности, качества и эффективности медицинской помощи и лекарственных средств.

Работа государственной "скорой помощи" оставляет желать лучшего. Нередки случаи, когда врачей ждут часами. У них скудный набор лекарств и инструментов, автомобили в основном лишены современной реанимационной аппаратуры.

Вместе с тем в стране есть положительный опыт по разработке и внедрению различных программ оказания населению эффективной медицинской помощи. Действующая в г. Санкт-Петербурге программа "Безопасность материнства", куда вошла и экстренная помощь для новорожденных, дала хорошие результаты.

Спецтранспорт доставляет ребенка в один из четырех центров реанимации, нет перебоев с лекарствами. Младенческая смертность снизилась почти в два с половиной раза и достигла европейских показателей.

На программу по реформированию и совершенствованию работы службы "скорой помощи", составленную на период с 2002 по 2004 год, бюджет г. Санкт-Петербурга планирует выделить 551 млн. 671 тыс. рублей. Предполагается, что деньги в основном пойдут на обновление автопарка, на покупку современного медицинского оборудования, позволяющего оказывать экстренную помощь прямо в машине. Будет централизована система вызовов и распределения пациентов, что, в свою очередь, должно сказаться на оперативности бригад - максимум за 15 минут они смогут приехать к больному. Третья часть всей суммы будет потрачена на оснащение стационаров "скорой помощи". По самым скромным подсчетам питерских врачей, реализация новой программы позволит снизить количество смертельных исходов среди кризисных больных на 15-17 процентов. (Трибуна, 31 октября 2001 года).

Работа депутатов Законодательного Собрания г. Санкт-Петербурга, государственных служащих и врачей показала, что можно, не перекладывая на неплатежеспособное население расходы на здравоохранение, найти новые формы и средства для его лечения, эффективно использовать внутренние ресурсы.

В современных условиях, когда законодательством не установлены механизмы отчетности перед обществом в отношении качества медицинских услуг и результатов работы в области здравоохранения, говорить о введении системы платежей, за которую ратует Минздрав России, рано.

Ссылка Минздрава России на систему платежей, используемую в разных вариантах почти во всех странах с развитыми системами охраны здоровья населения, несостоятельна, поскольку в этих странах созданы эффективные механизмы защиты прав пациента, независимые от службы здравоохранения. В России дело обстоит иначе. По данным Всемирной организации здравоохранения, Российская Федерация среди 191 страны мира по эффективности системы охраны здоровья населения занимает лишь 127-е место.

Задача государственного органа, на который возложена ведущая роль в деле обеспечения охраны и улучшения здоровья граждан - не легализовать "теневые" платежи в сфере здравоохранения, а осуществлять надлежащий контроль и изыскивать меры для устранения этого явления.

К сожалению, сегодня объем финансовых средств, предусмотренных для Минздрава России, не отражает потребности отрасли. По оценкам Российской академии наук, объем государственного финансирования здравоохранения с 1991 года сократился на 76 процентов.

На расширенной коллегии Минздрава России в марте 2001 года отмечалось, что впервые удалось удержать стабильное финансирование учреждений здравоохранения и повысить эффективность использования ресурсов. Тем не менее предусмотренные в бюджете ассигнования на содержание учреждений здравоохранения удовлетворяются в среднем лишь на 53,43 процента, на приобретение медицинского оборудования – на 20 процентов, на капитальный ремонт – 37,1 процента, на образование – на 65,4 процента, на науку – на 20–25 процентов, на санитарно-эпидемиологические мероприятия – на 41,8 процента. При этом катастрофически недостает средств на приобретение расходных материалов и дорогостоящих медицинских препаратов. В учреждениях здравоохранения остается напряженная обстановка с обеспечением их медикаментами, перевязочными средствами, химическими реактивами, мягким инвентарем, медицинским инструментом и оборудованием. Недостаточно средств на оплату коммунальных услуг, командировок и проведения капитального ремонта.

Правительство Российской Федерации предполагало получить дополнительные средства, в том числе и на эти цели, за счет введения в действие с 1 января 2002 года 20-процентной ставки налога на добавленную стоимость (НДС) на лекарственные средства (кроме жизненно необходимых), изделия медицинского назначения и медицинскую технику в соответствии с частью 2 Налогового кодекса Российской Федерации. Фактически отменяется льготное и бесплатное обеспечение населения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения.

В конце 2001 года Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации проголосовала за введение с 1 января 2002 года 10-процентного налога на добавленную стоимость, сократив предлагаемую Минфином России ставку налога вдвое.

Финансовые средства, полученные от введения налога, правительство в приоритетном порядке предполагает направить на стабилизацию показателей таких заболеваний, как туберкулез, СПИД, наркомания, венерические заболевания, а также на ряд важных мероприятий в сфере здравоохранения. Не вызывает сомнений необходимость привлечения в бюджет дополнительных средств, но, как считают некоторые эксперты, реальные поступления от НДС не покроют даже затраты на медикаменты федеральным медицинским учреждениям. Отмена льгот в обеспечении лекарственными средствами населения имеет отрицательные последствия. Она привела к подорожанию лекарств более чем на 25 процентов. В результате из-за бедности населения потребность населения в лекарствах удовлетворяется на 40 процентов.

Изменится структура спроса, произойдет дальнейшее смещение акцента спроса в сторону дешевых и малоэффективных средств, в том числе фальсифицированных препаратов. Резко возрастет число граждан, которым современные эффективные лекарства станут недоступны. Возрастет контрабанда и доля теневого оборота в этой сфере.

Введение ставки НДС поставит под удар находящиеся на грани выживания медицинскую и фармакологическую промышленность России, которые испытывают недостаток оборотных средств для закупки материалов и лекарственных субстанций.

На практике это приводит, например, к таким ситуациям, когда мать больного тяжелой формой дерматита, в данном случае гражданка Ф. никак не могла приобрести необходимый препарат для лечения сына, так как производство его в России приостановлено из-за прекращения закупок импортного сырья. Только лишь после обращения Уполномоченного в Минздрав России через научно-исследовательскую лабораторию (НИЛИЛ) в порядке исключения больному был выделен препарат-заменитель. (вх. № Ф-2).

Необходимо, чтобы Федеральное Собрание и Правительство Российской Федерации вернулось к рассмотрению вопроса об освобождении от налога на добавленную стоимость всех лекарственных средств.

Справедливое недовольство граждан вызывает качество медицинской помощи.

На Минздрав России и органы управления здравоохранением в субъектах Федерации теперь не возлагается ответственность за качество медицины, им делегировано лишь право контроля за качеством оказываемой гражданам медицинской помощи.

Эффективность этого контроля в настоящее время оставляет желать лучшего.

В жалобах, поступающих Уполномоченному, приводятся многочисленные факты некачественного обслуживания граждан в медицинских учреждениях, об отказе в

оказании медицинской помощи, неправомерных действиях должностных лиц, о действиях врачей, причинивших вред здоровью пациента. В январе 2001 года к Уполномоченному с коллективной жалобой обратились жители г. Клинцы Брянской области, находящегося в зоне радиационного загрязнения. Права более 75 тыс. жителей города на надлежащую медицинскую помощь, установленные Законом Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" были нарушены. Не проводилась ежегодная диспансеризация населения, ограничен доступ к бесплатной медицинской помощи, имелись трудности с получением консультаций у специалистов-медиков, как для взрослых, так и для детей. После вмешательства Уполномоченного в городе была проведена выездная коллегия Департамента здравоохранения администрации Брянской области. Итогом работы коллегии явилось устранение имевшихся недостатков медицинского обслуживания населения: реорганизована работа специалистов-медиков, изменен порядок оформления рецептов на лекарственные средства, разработан и утвержден план проведения ежегодной диспансеризации жителей. Ежемесячно врачи детской областной больницы стали вести прием в г.Клинцы. (вх. № кл-1555).

Вмешательство Уполномоченного потребовалось для того, чтобы при ухудшении состояния здоровья была повторно госпитализирована гражданка С. Парализованной, совершенно беспомощной женщине предложили самой обеспечить себя лекарствами стоимостью 180 рублей. А это составляет одну четвертую часть ее пенсии по инвалидности, получаемой на руки, так как остальные деньги поступают на ее содержание в доме-интернате. (вх. № С-986).

После обращения Уполномоченного в ходе проверки органами военной прокуратуры жалобы гражданина Х. выяснилось, что ненадлежащая организация медицинского обеспечения по месту его учебы, формальное проведение обязательных контрольных медицинских обследований привели к тому, что у него не был своевременно выявлен туберкулез. Это явилось причиной последующего инфицирования его троих детей. (вх. № Х-63).

В совместном приказе Минздрава России и Федерального фонда обязательного медицинского страхования от 24 октября 1996 года № 363/77 "О совершенствовании контроля качества медицинской помощи населению Российской Федерации" определены методические и правовые основы для оценки качества оказания медицинских услуг. Однако данный документ при всей своей потенциальной эффективности до сих пор не способен работать в интересах реальной защиты прав пациентов на получение надлежащей медицинской помощи. Основная причина этого заключается в том, что медицинские учреждения до сих пор не имеют предусмотренных Основами законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан отраслевых стандартов оказания медицинской помощи.

За предыдущее десятилетие было принято более 30 законов по вопросам здравоохранения и охраны здоровья населения. К сожалению, не все они соответствуют сегодняшним реалиям.

Например, Федеральный закон "О лекарственных средствах", принятый в 1998 году, не содержит такого понятия, как "фальсифицированные лекарственные препараты". Видимо, это произошло из-за того, что в 1997 году в России был выявлен лишь единственный случай фальсификации лекарственного средства - реополиглюкина. Однако в последующие годы их число резко возросло. По данным Минздрава России, в 2001 году выявлено более 100 наименований фальсифицированных лекарственных средств. 67 процентов из них приходится на отечественные препараты, 31 процент - на зарубежные и 2 процента - на препараты производства государств - участников Содружества Независимых Государств.

Установлены случаи подделки лекарств, выпускаемых российскими предприятиями ОАО "Биосинтез", ОАО "Ай Си Эн Томский химфарм завод", ОАО "Фармадон", ЗАО "Диафарм", ЗАО "Инфамед", Курганский комбинат "Синтез", Саранский завод "Биохимик" и другими. В России выявлены случаи фальсификации продукции зарубежных фирм-производителей "Плива", "Авентис", "Эбеве", "Янсен", "Эгис", "КРКА", "Новартис", "Д-р Реддис" и других. Эти факты были приведены на заседании коллегии Минздрава России по вопросу "О мерах по предотвращению поступления в обращение фальсифицированных лекарственных средств" 13 ноября 2001 года.

Наиболее часто подделываются лекарства, хорошо известные и пользующиеся большим спросом на российском рынке.

Применение фальсифицированных препаратов может иметь негативные последствия для здоровья человека, так как фальсифицированные лекарства не проходят

предусмотренного для легальной продукции контроля производства и реализации. Действующее законодательство позволяет только изъять нелегальный товар из продажи как не имеющий подлинного сертификата соответствия и наложить административный штраф – от 10 до 20 минимальных размеров оплаты труда. Необходимо внести поправку в Федеральный закон "О лекарственных средствах" и ввести в правовой оборот такую дефиницию как "фальсифицированные лекарственные препараты". Это позволит предусмотреть уголовную и административную ответственность за данные деяния.

По инициативе Минздрава России в августе 2001 года создана комиссия по борьбе с обращением фальсифицированных лекарственных средств с участием ФСБ, МВД, Минюста России, Министерства промышленности и науки Российской Федерации, и Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Одним из результатов работы комиссии явилось создание Государственной фармакологической инспекции, которая должна изменить действующую систему контроля качества медицинских препаратов. Если этого не произойдет, фальсифицированные лекарственные средства могут нанести большой ущерб здоровью нации.

В настоящее время в Государственной Думе находится проект закона "О здравоохранении в Российской Федерации", принятие которого крайне важно, поскольку он нацелен на установление принципов деятельности национальной системы здравоохранения в строгом соответствии с концепцией Всемирной организации здравоохранения "Здоровье для всех в XXI веке".

Согласно законопроекту, Правительство Российской Федерации должно ежегодно представлять в Государственную Думу доклад о состоянии здоровья нации и делать это одновременно с внесением проекта бюджета на очередной год. Предполагается устранить существующую раздробленность государственной, муниципальной и частной системы здравоохранения и восстановить их управляемость. При этом возвращается понятие единой системы здравоохранения в Российской Федерации с определением приоритета государственного здравоохранения.

Важный этап повышения качества медицинского обслуживания – принятие Концепции развития здравоохранения и медицинской науки в России. Основная ее цель – сокращение прямых и косвенных потерь общества за счет снижения заболеваемости и смертности населения. Отсюда вытекают задачи увеличения объема мероприятий по профилактике заболеваний.

Всему российскому обществу необходимо поддерживать идею проведения общенациональной кампании пропаганды здорового образа жизни. Основные проблемы возникают из-за "качества жизни" – плохой экологии, питания, неправильного образа жизни. Важно менять мировоззрение населения, отношение граждан к собственному здоровью. Следует восстановить систему профилактических осмотров, диспансеризации, реализации целевых программ, направленных на выявление и предотвращение факторов риска.

Формирование государственной политики, направленной на пропаганду здорового образа жизни, не должно отодвигать на второй план решение острейших проблем здравоохранения, таких как высокая заболеваемость, особенно так называемыми "социальными" болезнями (туберкулез, ВИЧ-инфекции, венерические заболевания, алкоголизм, наркомания); увеличивающийся разрыв между потребностью населения в медицинской помощи и финансовыми ресурсами, направляемыми на здравоохранение; нарушения права граждан на бесплатную медицинскую помощь.

Государство несет ответственность за здоровье нации, которое должно стать одним из основных показателей эффективности его деятельности.

Транспортные перевозки и нарушение прав человека

Россия – одно из самых больших государств в мире по занимаемой территории. От надежной работы сети ее транспортных коммуникаций зависят не только экономика, безопасность государства, но и напрямую связанные с ними интересы граждан, их интеграция в экономическую и культурную жизнь страны.

Российская Федерация гарантирует своим гражданам свободу передвижения. Однако, как показывает практика, в настоящее время типичной является ситуация, когда люди не могут выехать на семейные торжества, похороны, другие требующие их присутствия мероприятия, потому что стоимость транспортных услуг с каждым годом становится все выше, а уровень жизни основной массы населения практически не повышается.

Отставание федерального законодательства в области транспортного обслуживания населения ведет к тому, что органы власти субъектов Федерации принимают законодательные решения, которые плохо согласуются друг с другом, а иной раз и прямо противоречат федеральному законодательству.

В связи с огромными размерами территории многих субъектов Российской Федерации развитая сеть транспортных коммуникаций, нормальная работа общественного транспорта, обеспечивающего связь, как в пределах городской черты, так и между отдельными населенными пунктами имеет важное значение для реализации гражданами своих прав и свобод.

Вместе с тем усиливаются негативные тенденции разрыва сети транспортных коммуникаций, отмены либо ограничения количества транспортных средств на отдельных маршрутах, связывающих между собой малонаселенные пункты. Существуют регионы, где практически полностью отсутствует система транспортных коммуникаций.

Так, к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации с коллективной жалобой обратились военнослужащие войсковой части 01662. Она дислоцирована в городах Абакан и Минусинск. На протяжении многих лет транспортную связь между этими населенными пунктами обеспечивали автобусы пригородного маршрута Минусинского пассажирского автотранспортного предприятия. Однако с февраля 2000 года приказом начальника этого автопредприятия пригородный автобусный маршрут был упразднен, а взамен введен коммерческий межрегиональный автобусный маршрут между городами Минусинск и Абакан. Льготы на нем отдельным категориям граждан, включая и военнослужащих, не предоставлялись. По настоянию Уполномоченного нарушенные права граждан удалось восстановить (вх.№ кл-362).

В 2001 году по предложению Федерального Уполномоченного рабочим аппаратом Уполномоченного по правам человека Свердловской области проведена работа, в ходе которой особое внимание обращалось на наличие транспортной связи между поселками, а также на обеспечение льгот при оплате проезда для отдельных категорий граждан, предусмотренных действующим законодательством.

Проверкой установлены многочисленные факты значительного сокращения числа транспортных рейсов, в ряде случаев их отмены в силу нерентабельности, ограничения прав граждан на льготный проезд. Так, из 1500 со 123 населенными пунктами не существует транспортной связи общего пользования, а с 201 населенным пунктом нет даже телефонной связи. Особенно сложное положение в таких муниципальных образованиях, как Тугулымский, Байкаловский, Алапаевский, Ирбитский районы, городах Качканар и Нижняя Салда. (Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека Свердловской области в 2001 году).

Действия Уполномоченного по правам человека Свердловской области Т.Г.Мерзляковой в защиту нарушенных прав граждан способствовали тому, что в настоящее время принята областная целевая программа "Обновление автобусов - транспорта общего пользования Свердловской области на 2002 год". В областном бюджете предусмотрено выделение средств на приобретение автобусов для муниципальных образований, увеличен норматив на транспорт для компенсации убытков от перевозки льготных пассажиров в городском и пригородном сообщениях.

Во многих регионах общественный транспорт остаётся единственным видом связи для большинства граждан. Замена всех нерентабельных маршрутов коммерческими не может являться решением проблемы и согласиться с таким положением нельзя. Пока существуют отдельные поселения, независимо от количества проживающих в них людей, государство в лице органов исполнительной власти обязано обеспечить там транспортную связь.

Проблемы неудовлетворительной работы общественного транспорта (в том числе пассажирского городского и пригородного), которым пользуется основная часть трудового населения, имеются почти в каждом российском регионе.

По оценкам экспертов, уровень обеспеченности городов транспортом составляет около 60 процентов от потребности. Сокращение парка подвижного состава ведет к постоянному сокращению маршрутных сетей. Так, число автобусных маршрутов за последние десять лет уменьшилось с 40 до 31,3 тыс., а их протяженность - на 486,5 тыс. километров. На 211 километров сократилась протяженность трамвайных путей. В результате в часы "пик" в большинстве городов транспорт значительно переполнен (почти в 3 раза сверх нормы). Не обеспечивается не только минимальный уровень комфортности поездок пассажиров, но и необходимые условия соблюдения безопасности при перевозке людей. Это беспокоит не только пассажиров, но и работников транспортных предприятий, которые связывают увеличение аварийности с

большим износом транспортных средств, а также отсутствием финансовых возможностей, необходимых для повышения квалификации кадров. В результате сокращения возможностей городских транспортных систем при перевозке населения существенно увеличились интервалы движения транспортных средств. Значительно больше времени затрачивается населением на остановках в ожидании автобусов, трамваев, троллейбусов и в целом на проезд к месту работы и обратно. Снизилась культура обслуживания пассажиров в общественном транспорте. Престарелые граждане и инвалиды нередко жалуются на грубое отношение к ним не только со стороны пассажиров, но и контролеров, других работников транспортных служб.

Для большинства городов острой проблемой является работа пригородных электропоездов. В течение последнего десятилетия почти ничего не изменилось: все та же скорость и частота движения поездов, безнадежно устарело техническое оборудование пригородных станций. Люди вынуждены подолгу ждать поезда, расписание движения которых часто непредсказуемо меняется.

Активное развитие частного сектора на городском и пригородном пассажирском транспорте, с одной стороны, смягчает остроту проблем транспортного обслуживания населения, однако, с другой стороны, ставит вопрос оплаты проезда льготных категорий граждан. Как правило, на коммерческих маршрутах льготы не предоставляются.

В большинстве субъектов Российской Федерации распространена практика, когда местные органы исполнительной власти, ссылаясь на нерентабельность и экономическую нецелесообразность, вообще отменяют отдельные маршруты, соединяющие областные, краевые и районные центры с населенными пунктами. Люди зачастую оказываются изолированными и в случае необходимости должны сами искать транспорт, чтобы выехать из отдаленных мест.

Во время работы выездной приемной в Архангельской области к Уполномоченному обратилась группа ветеранов, военнослужащих и членов их семей с жалобой на то, что прекратилось их обслуживание маршрутным автобусом из поселка Васьково в г. Архангельск и обратно, вследствие чего они потеряли законное право бесплатного и льготного проезда на общественном транспорте. На основании заключения Уполномоченного решением администрации муниципального образования движение маршрутного автобуса восстановлено.

В Калмыкии железнодорожное сообщение республики с другими городами страны ликвидировано при наличии железнодорожного пути, ведущего к столице республики – г. Элисте. Министерство путей сообщения Российской Федерации оперирует лишь понятием рентабельности, не заботясь о людях, ставя их в тяжелое положение. Правительство Российской Федерации должно положить конец этому грубому нарушению прав людей, восстановив пассажирское железнодорожное сообщение Республики Калмыкия с соседними регионами.

К Уполномоченному поступают многочисленные обращения от ветеранов труда, инвалидов практически из всех субъектов Российской Федерации с жалобами на то, что им не предоставляются либо значительно ограничиваются их права на льготный проезд в общественном транспорте. Вводятся, например, в определенные дни недели так называемые "социальные маршруты", в автобусе выделяется всего лишь несколько мест для льготников, ограничивается круг лиц, имеющих право на льготы при пользовании транспортом, по сравнению с установленным федеральным законодательством.

Например, в Красноярском крае в целом относительно благополучная обстановка в сфере транспортного обслуживания. Однако краевой центр не связан общественным муниципальным транспортом с 11 районами, такими, например, как Богучанский, Мотыгинский, Туруханский, Северо-Енисейский и другими. В условиях огромной территориальной протяженности края отсутствие доступного большинству граждан транспортного сообщения между районами серьезно затрудняет их жизнедеятельность. Пользуясь общественным автомобильным транспортом, население края имеет социальные льготы. На коммерческом транспорте льготы предоставляются только четырем категориям граждан: участникам и инвалидам Великой Отечественной войны, ветеранам труда, ветеранам труда Красноярского края, инвалидам с детства. Такое положение сложилось из-за того, что администрация г. Красноярска не выплачивает частным владельцам автобусов компенсацию за провоз пассажиров, пользующихся установленными законодательством льготами.

Неблагополучно складывается обстановка в Астраханской области. Внутри сельских районов области транспортная связь почти полностью осуществляется коммерческими

рейсами, не обеспечивающими в полной мере бесплатный провоз льготных категорий граждан.

В Калининградской области имелись случаи нарушения законодательства, регулирующего бесплатный проезд школьников в сельской местности, льготный проезд в общественном транспорте доноров, военнослужащих. Прокуратурой Калининградской области внесены соответствующие представления об устранении нарушений действующего законодательства, принимаются меры по привлечению нарушителей к дисциплинарной ответственности. Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации в адрес глав администраций субъектов Федерации направляются соответствующие заключения с требованиями устранить нарушения органами местного самоуправления, либо транспортными предприятиями действующего законодательства, а также не ущемлять права граждан на транспортное обслуживание. Такие заключения, в частности, направлены губернаторам Красноярского края, Новгородской, Тульской областей, в Правительство Республики Калмыкия.

В 2000 году пассажирским транспортом – городским и пригородным (без учета пригородных электропоездов) – было перевезено 26 млрд. "льготных" пассажиров, стоимость оказанных при этом услуг составила 29,7 млрд. рублей. Вместе с тем бюджетные дотации предприятиям пассажирского транспорта составили всего 19,2 млрд. рублей. Железнодорожники предупреждают, что если и в дальнейшем не будет полной компенсации затрат, железная дорога будет вынуждена пойти на существенное повышение тарифов. По подсчетам специалистов МПС России, для того, чтобы повысить качество железнодорожных услуг, надо повысить стоимость билетов более чем в 3 раза.

В этих условиях с целью поправить свое финансовое положение МПС России идет на повышение тарифов и даже на самовольную отмену льгот отдельным категориям граждан, например, военнослужащим.

Так, в 1999 году руководством МПС России в нарушение пункта 1 статьи 20 Федерального закона "О статусе военнослужащих" было издано распоряжение, запретившее бесплатный проезд военнослужащих на пригородном железнодорожном транспорте. Усилиями Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации это незаконное распоряжение было отменено.

Согласно решению Комиссии Правительства Российской Федерации по железнодорожным тарифам с 1 июня 2001 года на 30 процентов были повышены цены на проезд железнодорожным транспортом. Необходимость этого объяснялась экономической целесообразностью, недостаточным финансированием железнодорожной отрасли из федерального бюджета. Выйти из кризисной ситуации в очередной раз решили за счет потребителя, путем увеличения стоимости железнодорожных услуг.

Такие действия недопустимы, тем более накануне начала школьных летних каникул и массовых отпусков граждан. Они являются циничными и аморальными, нарушающими статью 7 Конституции Российской Федерации, объявляющую Россию социальным государством.

Неблагоприятная ситуация складывается с предоставлением льгот пассажирам на авиатранспорте. Практически повсеместно авиакомпании отказываются перевозить пассажиров со скидками либо бесплатно. Причина та же: государство, зафиксировав право на льготный проезд отдельных категорий граждан, не разработало механизм их компенсации перевозчикам. В результате авиапредприятия вынуждены перевозить бесплатно пассажиров, терпя убытки.

Только лишь после того, как ситуация приобрела критический характер, было принято постановление Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2000 года № 946 "О порядке возмещения в 2000 году транспортным организациям расходов, связанных с реализацией ветеранами льгот по оплате проезда на железнодорожном, воздушном, водном или междугородном автомобильном транспорте межобластных, межкраевых и межреспубликанских маршрутов". Однако, во-первых, это постановление касается только льгот, предусмотренных Федеральным законом "О ветеранах", и не учитывает иных категорий граждан, а во-вторых, по отзывам транспортных предприятий, механизм компенсаций, определенный постановлением, сложен, требует создания дополнительных рабочих мест, что вызывает трудности со своевременным поступлением денежных средств перевозчикам.

В этих условиях авиакомпании вынуждены поднимать цены на авиабилеты, что особенно отражается на тех регионах, где нет иных видов транспорта и население вынуждено покупать билеты на самолеты вне зависимости от их стоимости. Так, например, в Республике Калмыкия есть железная дорога, но поезда стоят. Чтобы добраться до Москвы или в другие города, нужно лететь самолетом. Стоимость же билетов велика. Так, например, в Республике Калмыкия средняя месячная заработная

плата в 2001 году составила 2053 рубля, а средняя стоимость авиаперелета до Москвы – 2500 рублей. В Сахалинской области при средней месячной заработной плате в 5312 рублей, стоимость авиабилета на рейс до Москвы приближается к 8000 рублям. Аналогичная картина наблюдается и в большинстве других отдаленных регионах страны.

До настоящего времени нерешена проблема обеспечения инвалидов специальным автотранспортом. Несмотря на то что с момента окончания Великой Отечественной войны прошло 57 лет, количество инвалидов войны, не обеспеченных таким транспортом не уменьшается. По данным Минтруда России и органов социальной защиты населения субъектов Федерации, общее количество инвалидов, нуждающихся в получении транспортных средств, составляет 156 тыс. человек.

И хотя в 2000 и 2001 году выделение средств на эти цели было несколько увеличено, реальным потребностям они по-прежнему не соответствуют. Получения автотранспортного средства инвалиду придется ждать ещё не менее 10 – 14 лет. Многочисленные жалобы, поступающие Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации от этой категории граждан, свидетельствуют, что особо тяжелое положение в данном вопросе сложилось в Свердловской области (на учете состоят 5657 инвалидов, из них 3366 инвалидов Великой Отечественной войны, а выделяется около 200 автомобилей в год). Остро стоит эта проблема в Краснодарском и Ставропольском краях, Ростовской области. В ряде случаев после ходатайств Уполномоченного удалось оказать содействие инвалидам в получении специальных транспортных средств (вх.№№ Б-355, М-530, Н-144, О-73, П-305, Т-83, Т-218). Однако в целом проблема не решается.

Просчеты в транспортной политике вызывают социальное напряжение и справедливое недовольство граждан. Они должны послужить сигналом для принятия мер по улучшению функционирования транспортной системы, повышению качества транспортного обслуживания населения. Назрела необходимость комплексного реформирования всей сферы транспортных услуг. Однако эти меры нельзя сводить только к повышению тарифов, что при настоящем уровне заработной платы в России приводит к массовым нарушениям прав человека.

Вопросы, связанные с регулированием тарифов, имеют большое социальное значение. Расходы на транспортные услуги сегодня являются значительной составляющей бюджета почти каждой российской семьи, и любые преобразования в транспортной системе напрямую затрагивают интересы каждого человека. При проведении государственной тарифной политики следует разумно сочетать интересы государства, транспортных отраслей с конституционными правами граждан.

Конечной целью реформы должно стать усовершенствование и систематизация законодательства, регулирующего отношения в сфере предоставления транспортных услуг, а также формирование устойчиво развивающейся, эффективно и надежно функционирующей транспортной системы, отвечающей потребностям населения и доступной всем его слоям, включая самых малообеспеченных.

Альтернативные лишению свободы виды уголовного наказания и права человека

Одним из показателей демократического развития общества является характер уголовных репрессий, применяемых к лицам, совершившим преступления. В России традиционно высок уровень применения наиболее жестких, суровых видов мер пресечения и наказания. Прежде всего это относится к лишению свободы, применяемому в качестве реального наказания к 34–36 процентам осужденных, а в качестве условной меры наказания – более чем к половине всех осужденных. В докладах о деятельности Уполномоченного в 1999 и 2000 году, в специальном докладе "О нарушении прав граждан сотрудниками Министерства внутренних дел Российской Федерации и уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации" указывалось, какие негативные последствия для соблюдения прав человека имеет переполненность мест лишения свободы. Однако до последнего времени положение не изменилось и одна из причин этого – устойчивая тенденция роста численности осужденных к лишению свободы.

В 2000 году на 85 тыс. человек уменьшилась численность осужденных, отбывающих наказание в местах лишения свободы. Но это не является свидетельством изменения общей тенденции. Уменьшение численности осужденных к лишению свободы было

связано с амнистией, приуроченной к 55-летию Победы в Великой Отечественной войне. Амнистия облегчила положение десятков тысяч граждан, позволила снизить остроту проблемы размещения и содержания осуждённых и арестованных. За период проведения амнистии численность лиц, содержащихся в исправительных учреждениях, сократилась на 129 тыс. человек, а в следственных изоляторах – на 46 тыс. человек. Амнистия, являясь актом разового действия, лишь временно может изменить ситуацию. С начала 2001 года численность осужденных в исправительных учреждениях вновь увеличилась на 60 тыс. человек.

Бюджетное финансирование уголовно-исполнительной системы в 2001 году было увеличено почти в два раза. Однако из-за переполненности учреждений этой системы по-прежнему не решены многие проблемы в сфере обеспечения прав осужденных и лиц, содержащихся под стражей. В их числе – право на труд, на материально-бытовое и медицинское обеспечение, обеспечение продуктами питания, предметами первой необходимости, медикаментами и другие.

В этих и иных нарушениях прав лиц, лишенных свободы и содержащихся под стражей, Уполномоченный и сотрудники аппарата убедились при посещении в 2001 году учреждений принудительного содержания в городах Москве, Брянске, Владимире, Волгограде, Владикавказе, Екатеринбурге, Туле, Новосибирске, в Архангельской, Вологодской, Калужской, Московской и Тверской областях, в Краснодарском, Приморском и Хабаровском краях, в республиках Марий Эл и Калмыкия.

Нельзя коренным образом улучшить ситуацию с размещением лиц, заключенных под стражу, без существенной государственной поддержки.

Около 60 процентов зданий, в которых размещаются арестованные и осужденные, построены до 1917 года. Еще 20 процентов – сооружены до Великой Отечественной войны, многие из них с тех пор капитально не ремонтировались. Вместе с тем Федеральная программа строительства и реконструкции следственных изоляторов и тюрем, а также строительства жилья для персонала указанных учреждений на период до 2000 года, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 1994 года № 1231 при потребности в 41,1 млрд. рублей за весь период действия была профинансирована менее чем на 5 процентов. Хочется надеяться, что реализация Федеральной целевой программы "Реформирование уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации на 2002 – 2006 годы", утвержденной постановлением Правительства России от 29 августа 2001 года №636, которая включает в себя аналогичный раздел, позволит изменить ситуацию с размещением подозреваемых и обвиняемых в лучшую сторону.

Основной причиной переполненности мест содержания под стражей является необоснованно частое применение следственными органами меры пресечения в виде заключения под стражу. Только в 2000 году из следственных изоляторов было освобождено 143,2 тыс. человек в связи с прекращением уголовных дел, изменением меры пресечения, вынесением судами оправдательных приговоров, приговоров об условном осуждении, а также приговоров, не связанных с изоляцией от общества. Факты необоснованного применения меры пресечения в виде содержания под стражей встречаются и в практике Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Длительное время в следственном изоляторе г.Владикавказа содержался гражданин М., обвиненный в оскорблении Председателя Верховного Суда Республики Северная Осетия-Алания, а также подозреваемый в хищении имущества и должностном подлоге. М. – инвалид II группы, 60-ти лет, ранее не судимый был взят под стражу Советским судом г.Владикавказа в сентябре 2000 года. С тех пор неоднократно назначались судебные заседания, однако врачи СИЗО не давали разрешения на конвоирование М. и участие в судебном заседании по причине высокого артериального давления и угрозы летального исхода. Судебные органы Республики Северная Осетия-Алания отказывались изменить М. меру пресечения. Состояние здоровья М. ухудшалось. Уполномоченный в обращении к Председателю Верховного Суда республики расценил содержание в следственном изоляторе престарелого М., находящегося в крайне тяжелом состоянии, как применение физической пытки, что запрещено статьей 5 Всеобщей декларации прав человека, статьей 7 Международного пакта о гражданских и политических правах, статьей 3 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, частью 2 статьи 21 Конституции Российской Федерации.

В результате гражданин М. был освобожден из-под стражи в связи с изменением меры пресечения на подписку о невыезде. (вх.№ КМ-473).

Несмотря на определенные трудности, обусловленные в первую очередь недостаточным финансированием из федерального бюджета, ГУИН Минюста России и территориальные органы уголовно-исполнительной системы пытаются самостоятельно решать возникающие проблемы, принимают меры по выполнению уголовно-исполнительного законодательства, других нормативных актов, определяющих порядок исполнения уголовных наказаний.

В частности, за два последних года в Приморском крае открыто несколько новых учреждений (колония общего режима, колония особого режима, лечебно-исправительное учреждение для содержания осужденных, больных открытой формой туберкулеза, колония-поселение) и следственный изолятор. В ряде учреждений созданы или находятся в стадии создания участки для содержания ВИЧ-инфицированных, службы психологической помощи. С целью обеспечения прав спецконтингента на необходимое питание там налажено собственное производство соевого молока, макаронных изделий, выпечка хлеба, выращивание овощей и картофеля, ведутся работы по освоению выпуска соевого масла, хозяйственного мыла, переработки выращиваемых овощей, сушки картофеля, производства муки. Параллельно проводится работа по развитию собственной материально-технической базы, в том числе медицинской для личного состава и спецконтингента. В 2000 году введены в эксплуатацию полнопрофильная поликлиника на 250 посещений в смену в г. Владивостоке, врачебные амбулатории в г. Уссурийске и в поселке Заводской. Положительный опыт нуждается в распространении. Об этом, в частности, шла речь на выездной коллегии Минюста России, прошедшей в ноябре 2001 года в г. Владивостоке.

Одной из острых проблем уголовно-исполнительной системы в настоящее время является комплектование подразделений личным составом, особенно рядовым и младшим начальствующим составом. Руководством ГУИН Минюста России, территориальных органов УИС и подчиненных подразделений эта проблема в целом решается, однако остается высокой текучесть кадров.

Одной из главных ее причин является низкий уровень заработной платы сотрудников. Работа со спецконтингентом сопряжена с большими физическими, психологическими и моральными нагрузками, риском для здоровья и жизни как самих сотрудников, так и для членов их семей. При таком неоправданно низком уровне оплаты, даже с учетом предоставляемых по законодательству льгот, служба в уголовно-исполнительной системе не является привлекательной и престижной, что затрудняет обеспечение требуемого качественного уровня личного состава, осуществление конкурсного отбора кандидатов на службу.

Нормы международно-правовых актов, ратифицированных Российской Федерацией, требуют создания и для тюремного персонала условий работы и предоставления льгот, соответствующих их общественно значимому и опасному труду.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации считает защиту прав сотрудников уголовно-исполнительной системы Минюста России, повышение уровня их социальной защищенности одним из направлений своей работы. В связи с этим Председателю Правительства Российской Федерации М.М. Касьянову предложено принять меры по повышению уровня оплаты труда сотрудников УИС, в том числе, по определению сроков и порядка приведения денежного содержания сотрудников уголовно-исполнительной системы Минюста России в соответствие с должностными окладами и надбавками за квалификационные разряды (классные чины) федеральных государственных служащих.

В особой защите нуждаются сотрудники исправительных учреждений, работающих в непосредственном контакте с осужденными, больными открытой формой туберкулеза. Необходимо принять меры, направленные на снижение для учреждений УИС тарифов на топливно-энергетические ресурсы; уменьшение налогового бремени для исправительных учреждений и их предприятий; списание с учреждений УИС долгов по налогам за потребленные в прошедшие годы топливно-энергетические ресурсы.

Существенное влияние на переполнение следственных изоляторов оказывает работа судов, допускающих неоправданно длительные сроки рассмотрения уголовных дел. Так, на 1 января 2001 года за судебными органами числилось 128,4 тыс. человек, что составляет 54,1 процента от общего количества лиц, содержащихся под стражей. В результате проверки, проведенной органами прокуратуры, из следственных изоляторов было освобождено около 20 тыс. необоснованно содержащихся в них лиц. Сохранение тенденции к увеличению численности осужденных к лишению свободы свидетельствует о том, что судебная практика продолжает ориентироваться на

применение наиболее жестких видов уголовных наказаний. Из всего спектра наказаний, предусмотренных уголовным законодательством, преобладает наказание в виде лишения свободы.

Так, во время посещения следственного изолятора г.Йошкар-Олы Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и Председатель Московской Хельсинкской группы Л.М.Алексеева обратили внимание на гражданку З., которая была осуждена за кражу часов стоимостью 2700 рублей и приговорена к четырем с половиной годам лишения свободы. Как выяснилось, у этой женщины шестеро детей, включая двух приемных. Кража явилась следствием того, что она не могла заработать деньги, для того, чтобы их прокормить. В связи с обращением Уполномоченного в судебные органы определением Килемарского районного суда Республики Марий Эл исполнение приговора в отношении гражданки З. отсрочено до достижения детьми 14-летнего возраста. Сама она освобождена из-под стражи.

Необходимо более широкое применение альтернативных лишению свободы мер наказания, в том числе и путем изменения норм Уголовного кодекса Российской Федерации, который содержит больший карательный заряд, чем Уголовный кодекс РСФСР 1960 года. Целесообразна корректировка ряда норм УК РФ, в первую очередь путем снижения санкций за отдельные виды преступлений и включение в них альтернативных лишению свободы видов наказаний.

Санкции норм Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации нуждаются в систематизации и упорядочении в зависимости от характера и тяжести совершенного преступления. Не всегда выдержана последовательность в размерах санкций в зависимости от видов объекта преступных посягательств. Так, например, санкции за преступления против общественной безопасности и общественного порядка, а также против государственной власти выше, чем за преступления против личности, хотя именно защите личности отдает приоритет Конституция Российской Федерации.

Санкции за отдельные виды преступлений в действующем УК РФ несоизмеримы с аналогичными санкциями УК РСФСР. В УК РСФСР срок наказания в виде лишения свободы по общему правилу составлял до 10 лет, а за особо тяжкие преступления и за преступления, повлекшие особо тяжкие последствия, а также в отношении особо опасных рецидивистов, - не выше 15 лет.

В действующем УК РФ максимальное наказание в виде лишения свободы по общему правилу составляет до 20 лет, по совокупности преступлений - до 25 лет, по совокупности приговоров - до 30 лет. Также введено пожизненное лишение свободы. Следует отметить, что при введении столь длительных сроков лишения свободы не были просчитаны возможности уголовно-исполнительной системы. Результатом этого является переполненность исправительных учреждений, несоответствие условий содержания установленным требованиям, недостаточное питание, материальное и медицинское обеспечение осужденных.

Увеличение максимальных сроков лишения свободы не имеет убедительных оснований. Длительные сроки лишения свободы, превышающие 10 лет, ведут к необратимым изменениям в психике осужденного, утрате им социально-полезных связей, вследствие чего возникают трудности в последующей адаптации осужденного к жизни на свободе. Практика показывает, что в этих случаях осужденный не видит перспектив освобождения, и у него отсутствуют стимулы к исправлению. Из этого следует, что наказания в виде длительных сроков лишения свободы не всегда могут быть эффективны.

Необходима реализация предложений о переводе в категорию преступлений средней тяжести деяний, предусмотренных частью 2 статьи 158 (кража), частью 2 статьи 159 (мошенничество), частью 2 статьи 160 (присвоение или растрата) УК РФ. Для этого верхний предел санкции следует уменьшить с шести до пяти лет. Данные составы преступлений являются наиболее распространенными в общей структуре преступности и зачастую по формальным признакам охватывают незначительные преступления. Например, одним из квалифицирующих признаков части 2 статьи 158 УК РФ является проникновение в жилище, помещение либо иное хранилище. На практике это приводит к тому, что кража продуктов питания из подсобного помещения относится к категории тяжких преступлений со всеми вытекающими отсюда последствиями. А если подобное преступление совершено повторно, то совершивший его уже считается рецидивистом.

Так, ранее судимый Р. за кражу у соседа по дому бидона стоимостью 169 рублей и электродрели из гаража знакомого стоимостью 250 рублей осужден к 5 годам лишения свободы (вх.№ Ж-43).

Гражданин В. осужден по статье 158 (часть 2, пункты "а" и "б") к 4 годам лишения свободы за кражу из подъезда двух оконных рам общей стоимостью 670 рублей (вх.№ В-61).

Гражданин П. осужден к 3 годам 6 месяцам лишения свободы за кражу стола из нержавеющей стали стоимостью 500 рублей с территории городского кладбища (вх.№ П-278).

Ранее судимый Т. похитил блок жевательной резинки из торговой палатки стоимостью 80 рублей, за что был осужден к лишению свободы сроком на 9 лет с конфискацией имущества и с содержанием в колонии особого режима (вх.№ Т-188).

Вышестоящие судебные инстанции, рассмотрев по ходатайствам Уполномоченного в порядке надзора эти уголовные дела, не нашли оснований для принесения протеста и изменения меры наказания. Таких случаев можно привести множество.

В соответствии с Уголовным кодексом Российской Федерации при рецидиве преступлений срок наказания не может быть ниже половины максимального срока наиболее строгого вида наказания, предусмотренного за совершенное преступление, и не менее трех четвертых срока – при особо опасном рецидиве преступлений. Это приводит к тому, что в местах лишения свободы оказываются лица, совершившие незначительные преступления, но осужденные к длительным срокам, что нарушает принцип социальной справедливости и веру в правосудие.

Ранее судимый Р. в состоянии алкогольного опьянения похитил из бани четыре алюминиевые кастрюли и две алюминиевые канистры, после чего проник в помещение для содержания домашней птицы, где пытался похитить двух кур и одного гуся, но был пойман хозяевами. Неклиновский районный суд Ростовской области назначил Р. наказание в виде четырех лет лишения свободы с содержанием в исправительной колонии особого режима. После вмешательства Уполномоченного Ростовской областной суд, рассмотрев жалобу осужденного Р. в порядке надзора, обнаружил существенные нарушения закона, влекущие за собой изменение приговора и кассационного определения. В результате осужденному Р. было снижено назначенное ему наказание до двух лет лишения свободы, изменен вид режима исправительной колонии. (вх.№ Р-234).

В течение последних лет во многих странах (Германия, Испания, Франция) наблюдаются значительные изменения в законодательстве, призванные сократить численность заключенных. Нельзя сказать, что в России до настоящего времени в этом направлении не принималось каких-либо существенных мер.

В 2001 году вступил в действие Федеральный закон "О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации и другие законодательные акты Российской Федерации". Положения этого закона направлены, прежде всего, на корректировку уголовно-исполнительной политики в сторону ее смягчения в отношении лиц, совершающих преступления небольшой или средней тяжести.

В соответствии с данным законом все лица, совершившие неосторожные преступления, направляются для отбывания наказания в виде лишения свободы в колонии-поселения. Наряду с этим вводятся колонии-поселения для лиц, впервые осужденных к лишению свободы за совершение умышленных преступлений небольшой или средней тяжести. Снижены сроки наказания в виде лишения свободы, по отбытии которых осужденный может быть представлен к условно-досрочному освобождению.

В уголовно-исполнительное законодательство внесены изменения и дополнения, позволяющие создавать в исправительных колониях изолированные участки с различными видами режима, а также упраздняющие деление воспитательных колоний по видам режима, что позволит обеспечить отбывание осужденными наказания по месту жительства. В отношении некоторых категорий осужденных сняты ограничения на приобретение продуктов питания и предметов первой необходимости, на получение посылок и передач.

Новый Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации ограничивает основания для применения меры пресечения в виде заключения под стражу. Исключена норма о применении заключения под стражу по мотивам одной лишь опасности преступления. Перечень мер пресечения в отношении несовершеннолетних дополнен передачей под присмотр. Введена новая статья, устанавливающая сроки содержания под стражей подсудимых во время рассмотрения дела в суде и порядок их продления. Это должно привести к сокращению численности осужденных, реально отбывающих лишение свободы, и лиц, содержащихся под стражей, что позволит улучшить условия их содержания, оздоровить обстановку в уголовно-исполнительной системе. Однако говорить об эффективности закона пока еще рано. За время, прошедшее после

вступления в силу указанных изменений и дополнений, численность осужденных в исправительных колониях увеличилась на 38 тыс. Вместе с тем как положительный результат следует расценивать то, что почти на 5 процентов увеличилось число осужденных, направляемых в колонии-поселения, более чем на 12 процентов снизилась переполненность мест содержания под стражей.

Однако без изменения уголовной политики в сторону расширения спектра мер, альтернативных лишению свободы, преобладающего их применения в судебной практике, невозможно создать условия для нравственного оздоровления общества, снижения уровня его криминализации. Об этом свидетельствует и мировой опыт. Во всем мире политика в области уголовных наказаний развивается в пользу альтернативы тюремному заключению, ведутся поиски путей совершенствования средств и методов воздействия на правонарушителей без лишения их свободы. При этом, помимо гуманных соображений, которые высказываются уже на протяжении многих лет, приводятся и чисто прагматические доводы с точки зрения затрат на тюремное заключение и его последствий. В пользу наказаний, альтернативных лишению свободы, приводятся и такие аргументы, как перегруженность судов и переполненность тюрем.

Так, в 1980 году VI Конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями принял резолюцию № 8, рекомендующую странам - членам ООН расширить применение альтернативных тюремному заключению санкций и проводить интенсивный поиск новых видов альтернативных наказаний. В 1985 году VII Конгресс ООН призвал к сокращению численности лиц, приговариваемых к тюремному заключению, и расширению применения альтернативных мер уголовных наказаний (резолюция № 16). На VIII Конгрессе ООН в 1990 году получили одобрение рядом стран опыт и приняты рекомендации о необходимости широкого обмена информацией об эффективности альтернативных наказаний.

Для смещения акцентов в уголовно-исполнительной политике в сторону преимущественного применения уголовных наказаний, не связанных с изоляцией от общества, не требуется даже изменения уголовного законодательства, необходимо лишь исполнять действующий закон. Так, Уголовный кодекс Российской Федерации в качестве альтернативы лишению свободы по многим составам преступлений предусматривает уголовные наказания в виде обязательных работ либо ограничения свободы, а в качестве альтернативы длительным срокам лишения свободы - наказание в виде ареста.

В соответствии с федеральными законами "О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации" (статья 4) и "О введении в действие Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации" (статья 5), положения о наказаниях в виде обязательных работ, ограничения свободы и ареста должны вводиться в действие отдельным федеральным законом по мере создания необходимых условий для исполнения этих видов наказания, но не позднее 2001 года.

Введение отлагательной нормы в тот момент времени было объективно обусловлено отсутствием необходимых средств, поскольку фактическое применение этих наказаний неизбежно повлечет за собой значительные финансовые затраты. Однако пятилетний период (1997-2001 годы) отсрочки введения в действие указанных наказаний был фактически потерян. На запрос Уполномоченного о мерах, предпринятых исполнительной властью России для введения наказаний в действие, Министерство юстиции Российской Федерации в сентябре 2001 года не смогло привести в своем ответе ни одного мероприятия, кроме обращений в законодательный орган России с просьбой о дальнейшей отсрочке введения обязательных работ, ограничения свободы и ареста. Между тем в Республике Казахстан, имеющей схожую правовую систему, наказание в виде обязательных работ ввели в действие с 1 января 1999 года после двухлетней отсрочки.

Учитывая, что срок введения новых видов наказаний истек в 2001 году, Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона "О внесении изменений в федеральные законы "О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации" и "О введении в действие Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации", предусматривающий перенос указанного срока на неопределенное время. Одновременно ряду федеральных органов исполнительной власти, в том числе Министерству финансов Российской Федерации, дано поручение внести предложения о поэтапном введении в действие наказаний в виде обязательных работ, ограничения свободы и ареста.

Проект федерального закона был поддержан депутатами, но при условии установления в федеральном законе конкретных сроков введения рассматриваемых видов уголовных наказаний без изоляции от общества. Однако в своем официальном отзыве на законопроект Правительство Российской Федерации продолжало настаивать на принятии его в редакции первого чтения.

Позиция Правительства Российской Федерации представляется неконструктивной, так как означает отсрочку введения альтернативных мер без каких либо временных ограничений. Между тем наказания без изоляции от общества призваны заменить краткосрочное лишение свободы и тем самым оградить правонарушителей от его негативных последствий. Анализ статистических данных за период, прошедший после вступления в силу действующего уголовного законодательства, показывает, что в исправительных колониях содержится в среднем около 100-107 тыс. лиц, осужденных к лишению свободы на срок от 1 до 3 лет. Из них впервые осужденные составляют 70-75 тыс. человек. К большинству из них могло быть применено наказание без изоляции от общества.

Суть наказаний, отбываемых без изоляции от общества, заключается в том, чтобы можно было добиться от правонарушителя выполнения определенных требований, которые помогут ему вновь стать полноправным членом общества. Введение этих наказаний предоставит судам право выбора между лишением свободы и альтернативными санкциями.

Поэтапное введение в действие новых видов уголовных наказаний представляется оправданным. Как наименее затратное, в первую очередь, можно ввести наказание в виде обязательных работ, не требующих создания специальных учреждений.

С учетом сложившейся ситуации при окончательном принятии проекта законодателем установлены конкретные сроки введения новых видов уголовных наказаний. В соответствии с Федеральным законом "О внесении изменений в федеральные законы "О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации" и "О введении в действие Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации" обязательные работы должны быть введены в 2004 году, ограничение свободы - в 2005-м, а наказание в виде ареста - в 2006 году.

Итак, по инициативе Правительства Российской Федерации, не исполняющего законы 1996-1997 годов, гуманизация уголовного наказания переносится на более поздний срок (на 5 лет). Данный вопрос может стать предметом рассмотрения Парламентской Ассамблеи Совета Европы в связи с невыполнением Россией обязательств, взятых перед этой организацией.

Достаточно большой опыт применения наказания в виде общественных работ накоплен в странах Западной Европы, предпринимающих значительные усилия для развития альтернативных способов наказания. В 1983 году общественно полезные работы были введены во Франции. Осуждение к общественным работам составляет примерно 5 процентов всех приговоров за совершенные преступления. В Португалии общественно полезные работы предусматриваются в уголовном кодексе как замена наказания до трех месяцев заключения, хотя эта норма применяется редко. В 1987 году в уголовный кодекс Нидерландов также была введена норма, предусматривающая наказание в виде общественно полезных работ.

В документах органов государственной власти Российской Федерации, правозащитных организаций, материалах средств массовой информации внимание традиционно акцентируется на слабости материально-технической базы исправительных колоний и следственных изоляторов, как основного источника нарушений прав человека. Однако не в меньшей степени порождает нарушения прав человека при исполнении наказаний неразвитость системы учреждений, обеспечивающих исполнение альтернативных лишению свободы мер наказания. Это вызывает сомнения в эффективности уголовных наказаний без изоляции от общества, служит своеобразным стимулятором необоснованного применения лишения свободы со всеми вытекающими из этого факта последствиями, в том числе бесчеловечными, граничащими с физическими и нравственными пытками, условиями отбывания лишения свободы и содержания под стражей.

На 1 июля 2001 года в Российской Федерации функционировало 1863 уголовно-исполнительные инспекции, которые призваны осуществлять контроль за приговоренными к условному наказанию без лишения свободы. Являясь учреждениями уголовно-исполнительной системы Минюста России, они продолжают находиться в помещениях органов внутренних дел, не имея собственной материально-технической базы. Фактическая численность персонала составляет 4011 человек, а непосредственно работающих в инспекциях - 3497 человек. Во многих инспекциях имеется только один штатный сотрудник. В среднем каждый сотрудник обслуживает

территорию, равную 4,91 тыс. кв. километров. Учитывая, что среднесписочная численность осужденных без изоляции от общества за последние шесть лет составляет 600–720 тыс. человек, нагрузка на одного сотрудника при нормативе 167 осужденных достигает 200, а в ряде регионов – 300 и более осужденных. В связи с передачей уголовно-исполнительным инспекциям функции контроля за условно осужденными несовершеннолетними, нагрузка на персонал инспекций еще более увеличится. Следует также учитывать, что ранее они с данной категорией осужденных не работали и соответственно не располагают квалифицированными кадрами.

Численность осужденных к обязательным работам может составить 75–80 тыс. человек. Для введения в действие этого вида уголовного наказания недостаточно только решить вопрос с финансированием. Необходимо провести соответствующую подготовку, информационно-разъяснительную работу, в том числе с судьями разных уровней, органами местного самоуправления (по вопросам взаимодействия при трудоустройстве осужденных), обеспечить подбор и обучение квалифицированного персонала. Уголовно-исполнительные инспекции должны быть преобразованы в высокопрофессиональную службу, открытую для общественности и способную эффективно выполнять поставленные задачи.

Для того чтобы апробировать обязательные работы на практике, судам на данном этапе предлагается возлагать на условно осужденных обязанность выполнять общественные работы без оплаты труда. Это позволит усилить контроль со стороны уголовно-исполнительных инспекций за данной категорией осужденных.

Так, например, в Германии с 1975 года практикуется вынесение решений об отсрочке исполнения приговора на два года при условии выполнения правонарушителем общественно полезных работ. В Англии суды могут выносить приговоры в виде приказа о направлении на пробацию (условное осуждение), которая оговаривается рядом условий, касающихся места проживания осужденного и рода его деятельности, а также приказом об общественно полезных работах или комбинированным приказом, который объединяет направление на пробацию с общественно полезными работами. Введение наказаний в виде ограничения свободы является более финансово затратным, чем обязательные работы, поскольку, по предварительным расчетам, потребуется создание в субъектах Российской Федерации и городах федерального значения 160 исправительных центров на 300 мест каждый. Стоимость строительства одного такого учреждения сопоставима со стоимостью возведения колонии-поселения. По прогнозам ГУИН Минюста России, численность осужденных к ограничению свободы может составить 35–40 тыс. человек. Более точно определить возможное количество осужденных к этому виду наказания можно будет на основе анализа судебной практики после введения его в действие.

Однако уже сейчас без строительства исправительных центров, можно ввести в действие ограничение свободы.

Так, осужденные к отбыванию наказания в колониях-поселениях не отбывают реально наказание в виде лишения свободы. Между тем они осуждены именно к лишению свободы и это находит отражение в статистических данных, в соответствии с которыми Россия превосходит все страны мира по этому показателю – 1млн.300 тыс. человек в год в местах лишения свободы.

Представляется возможным рассмотреть вопрос о внесении изменений в уголовное законодательство, которые позволили бы заменить наказание в виде лишения свободы лицам, направляемым для его отбывания в колонии-поселения, ограничением свободы. В этом случае колонии-поселения могут быть репрофилированы в исправительные центры.

В ежегодных и специальных докладах, иных официальных документах Уполномоченный неоднократно обращал внимание государственных органов на ситуацию, складывающуюся вокруг несовершеннолетних осужденных. Отсутствие альтернативных видов наказания способствует их концентрации в местах лишения свободы. Это происходит как посредством назначения реального лишения свободы, так и замены условного осуждения лишением свободы в воспитательной колонии.

Система альтернативных мер воздействия на несовершеннолетних осужденных необходима. Согласно нормам УК РФ несовершеннолетний, осужденный за совершение преступления небольшой или средней тяжести, может быть освобожден судом от наказания с применением принудительных мер воспитательного воздействия, а именно: предупреждения, передачи под надзор родителей или лиц, их заменяющих, либо специализированного государственного органа; возложения обязанности возместить причиненный вред, установления особых требований к поведению несовершеннолетнего.

Однако специализированный государственный орган, на который возлагаются функции надзора за указанной категорией несовершеннолетних осужденных, до сих пор не определен. Отсутствуют также предусмотренные Уголовным кодексом специальные или лечебно-воспитательные учреждения, в которые должны помещаться несовершеннолетние, совершившие преступления средней тяжести и освобожденные судом от наказания.

Не решен в законодательстве вопрос о субъектах контроля за условно-досрочно освобожденными из мест лишения свободы. То обстоятельство, что эта достаточно многочисленная категория лиц оставлена без внимания со стороны государственных органов и предоставлена сама себе, безусловно, оказывает негативное влияние на уровень рецидива среди них и на общий уровень преступности в стране. Необходимы усилия государственных органов и институтов гражданского общества по введению предусмотренных УК РФ альтернативных лишению свободы мер уголовного наказания. Преступник должен быть наказан, жертвы преступлений – защищены. Уголовное наказание должно соответствовать содеянному. Не столько тяжесть наказания, сколько его неотвратимость влияют на уровень преступности. Общество недоумевает, оно разуверилось в правоохранительной и судебной системе. С одной стороны, преступники, разворовавшие миллионные достояния страны, пребывают на свободе, с другой стороны, за незначительные правонарушения можно на долгие годы оказаться в колонии или тюрьме. Россия не должна быть тюрьмой бедных и обездоленных людей. Разумное применение альтернативных не связанных с лишением свободы мер уголовного наказания за неопасные преступления позволит многим тысячам россиян избежать тюремного заключения.

Развитие образования, просвещения и сотрудничества в области прав человека, форм и методов их защиты

XX век вошел в историю не только как век войн и насилия, но и как век величайших достижений человечества в области науки и техники, успешного диалога цивилизаций.

В связи с трагическими событиями 11 сентября 2001 года, произошедшими в Соединенных Штатах Америки, особенно актуальной становится задача выстраивания основ взаимопонимания и сотрудничества мировых религий и культур. Только совместными усилиями, используя накопленный опыт, мировое сообщество сможет противостоять современному терроризму.

Диалог, знание, понимание, уважение, толерантность – вот составляющие всеобщего мира и согласия. Только используя все эти принципы возможно реализовать права человека и гражданина, отстоять его свободы.

Концепция прав человека, осмысленная в свете новых реалий, призвана стать одной из философских основ развития современного мира. В связи с этим крайне важны постоянные усилия по развитию системы образования и просвещения, а также сотрудничества в области прав человека, форм и методов их защиты. Необходимо также разъяснение основ философии прав человека как универсальной ценности, механизмов их реализации, нужен обмен опытом между всеми государственными и общественными структурами, занимающимися правозащитной деятельностью. Право на получение образования, качество которого отвечало бы историческим традициям России и международным стандартам, – одно из конституционных прав человека. Учитель и преподаватель для поддержания соответствующего профессионального уровня должны иметь возможность постоянно его совершенствовать. К сожалению, они подчас не имеют доступа к современным средствам коммуникации, в частности к информационной сети Интернет. Учителя и преподаватели, будь то школа, среднее или высшее учебное заведение, в настоящее время поставлены в жесткие рамки решения проблемы выживания, в условия, когда они вынуждены искать дополнительные средства существования. А ведь от того, какое образование получит подрастающее поколение, зависит будущее страны. Все еще имеют место задержки и без того низкой заработной платы, невыплаты компенсаций на учебные пособия. Известны случаи, когда учителя теряли сознание на уроках от голода, и как следствие, объявляли забастовки. О таких нарушениях Федеральному Уполномоченному написали педагоги Полтавской средней школы, Краснодарский край. Из приложенного к жалобе представления прокурора Красноармейского района следует, что в суд за защитой нарушенных прав обратилось 80 педагогических работников. После обращений Уполномоченного педагогам Полтавской

средней школы в 2001 году была погашена задолженность по заработной плате (вх.№ кл-1002).

Нарушение прав граждан на достойное образование и социальную защищенность ставит под угрозу доверие людей к политике государства. Программа реформирования системы образования рассчитана на десять лет, но она не даст результатов, если уже сегодня не принять меры по значительному повышению жизненного уровня учителей и преподавателей высшей школы, материальному и техническому оснащению учебных заведений, отвечающему современным требованиям.

Концепция модернизации образования, утвержденная Правительством Российской Федерации 25 октября 2001 года, призвана решить эти задачи. Важно подчеркнуть, что разрабатывается не только общая концепция реформы, но и механизмы ее реализации. Так, например, идет работа над рекомендациями для принятия решений на федеральном, региональном и муниципальном уровнях управления образованием, в области совершенствования нормативной базы, приведения регионального законодательства в соответствие с общефедеральным.

Целесообразно издать новые типовые учебники по общественным наукам, в которых проблематика прав человека должна найти достойное место. Кроме того, необходимо ввести специализации по гуманитарному праву, по правам человека во всех юридических и педагогических вузах Российской Федерации.

Так, московская школа № 775, находящаяся в Перовском районе, уже не первый год проводит лекторий по правам человека. Школа строит свою жизнь на принципах самоуправления, успешно действует школьный омбудсман и школьный парламент. Сотрудники аппарата Уполномоченного принимают участие в работе лектория. Учащиеся старших классов, в свою очередь, всерьез заинтересовались работой правозащитного института, самой сутью концепции прав человека, в частности, актуальной оказалась тема прав призывников и военнослужащих.

Городской гуманитарно-правовой колледж (г.Москва) при поддержке ООН, а также МИД России и при содействии аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации второй год подряд реализует проект "Содействие развитию образования в области прав человека". В рамках проекта проводятся учебные сессии по правам человека для учителей общеобразовательных школ. Целями проекта являются пропаганда и распространение знаний о правах человека, содействие достижению конституционной цели становления правового государства, основанного на демократических принципах, создание образовательного центра в области прав человека. Проект осуществляется для учителей общеобразовательных школ, слушателей системы повышения квалификации учителей, студентов старших курсов педагогических университетов г. Москвы. Он направлен на обучение методике преподавания прав человека в школе, использование возможностей учебных программ средней общеобразовательной школы для развития образования в области прав человека, установление постоянного сотрудничества между учителями, органами управления образованием и неправительственными организациями с целью постепенного интегрирования в образовательные стандарты специальных программ о правах человека.

В осенней сессии 2001 года участвовали не только учителя школ г.Москвы и Московской области, но и представители других регионов России, городов Иркутска, Владивостока, Омска, Красноярска, Пензы, Воронежа, Владимира, посетившие во время учебы также аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Они ознакомились с основными направлениями деятельности правозащитного института, стали участниками дискуссии о состоянии прав человека в России, поиске путей и механизмов их реализации.

Аппаратом Уполномоченного в школах и вузах г.Москвы в сентябре ежегодно проводится учебно-просветительская акция, направленная на формирование системы знаний о правах человека. Сотрудники аппарата знакомят учащихся с основными направлениями деятельности государственного правозащитного органа, с международными стандартами в области прав человека.

В 2001 году сотрудники аппарата Уполномоченного провели также занятия в Санкт-Петербургском юридическом институте Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Рязанском филиале Академии права и управления. В одном из районов Московской области они выступили в рамках семинара "Документы, определяющие права и обязанности детей", проводимого Московским комитетом образования. Уполномоченный выступал с лекциями перед студентами юридического факультета Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова, Брянского государственного университета и других вузов страны.

В рамках проведения акции библиотекам школ и вузов была передана различная литература, в том числе Федеральный конституционный закон "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации", Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2000 году, Конвенция о правах ребенка, Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод, буклеты Организации Объединенных Наций и Совета Европы и другие.

Итоги проведения учебно-просветительской акции в 2001 году показали, что молодежь интересуется проблемами прав человека и готова принимать активное участие в процессе формирования правового государства и гражданского общества. Чтобы ознакомить с деятельностью государственного правозащитного института студентов и преподавателей гуманитарных вузов в рамках учебной практики, преддипломной стажировки и иных форм обучения, в аппарате Уполномоченного проводятся встречи и семинары.

В 2001 году учебную практику и стажировку в аппарате Уполномоченного прошли студенты и аспиранты Российского государственного гуманитарного университета, юридических факультетов Московского городского педагогического университета и Московского государственного социального университета.

По инициативе Уполномоченного совместно с Санкт-Петербургским юридическим институтом Генеральной прокуратуры Российской Федерации уже второй год проводится конкурс среди студентов юридических вузов и факультетов на лучшую работу на тему: "Международные стандарты в области прав человека и национальное законодательство". В 2001 году конкурс получил статус международного - в нем приняли участие студенты из стран СНГ. Инициативу поддержали студенты, государственные правозащитники из стран Содружества, а также представители независимых правозащитных организаций. Конкурс был посвящен 10-летию образования Содружества Независимых Государств.

По итогам конкурса, на который было представлено 57 студенческих работ, победителями стали 10 человек. Первое место заняла студентка Евразийского государственного университета С.Мектепбаева (г.Астана, Республика Казахстан), представившая конкурсную работу на тему "Международные пакты о правах человека и законодательство Республики Казахстан".

Дипломы II степени присуждены В.Брилевой, студентке Гомельского государственного университета имени Ф.Скорины (Республика Беларусь) и Ф.Белых, студенту Санкт-Петербургского юридического института Генеральной прокуратуры Российской Федерации. В их работах рассматривались вопросы учреждения и становления института Уполномоченного по правам человека, проблемы, связанные с вступлением России в Совет Европы, анализировались роль и значение Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Дипломы III степени получили О.Антюфеева, студентка Рязанского государственного медицинского университета; М.Габдуалиев, студент Уральской академии труда и социальных отношений (г.Уральск, Республика Казахстан); Е.Горбачева, студентка Академии полиции "Штефан чел маре" (Республика Молдова); Е.Горевой, студент Курского государственного технического университета; Г.Халилов, студент Университета имени Росул-Заде (г.Баку, Азербайджанская Республика); М.Холматова, студентка Таджикского государственного национального университета (г.Душанбе, Республика Таджикистан). Их работы были посвящены проблемам соблюдения прав ребенка, прав граждан на участие в местном самоуправлении, запрета на пытки и жестокое обращение со стороны сотрудников правоохранительных органов, правовым реформам в государствах - участниках СНГ.

28 ноября 2001 года в аппарате Уполномоченного состоялась встреча с победителями конкурса. Молодые юристы выразили уверенность, что активная и заинтересованная позиция в решении вопросов правового просвещения, становления института Уполномоченного по правам человека, а также развития правового государства и гражданского общества во всех странах Содружества повлияет на политику их властных структур.

Следует отметить также положительную практику проведения конкурсов по проблемам прав человека, форм и методов их защиты среди учеников старших классов общеобразовательных и специализированных школ, лицеев.

Деятельность Уполномоченного в сфере правового просвещения и развития образования в области прав человека выходит на уровень общечеловеческих проблем культуры мира и ненасилия, толерантности, демократии.

Российские граждане мало информированы о своих правах и свободах. Не знают о своих правах, правах граждан, а также о формах и методах их защиты и многие

работники правоохранительных органов, чиновники, чьей заботой и должно быть соблюдение этих прав. В 2001 году аппаратом Уполномоченного были подготовлены и изданы информационные буклеты для сотрудников органов внутренних дел и исправительных учреждений: буклет "Сотрудник милиции - защитник прав и свобод человека" и буклет "Сотруднику исправительного учреждения". Перечисленные там принципы и обязанности по соблюдению прав и свобод гражданина, а также соответствующие основные международные правовые акты, должны стать определяющими для сотрудников милиции и пенитенциарных учреждений в их работе.

Необходимо создать систему не просто правового просвещения и образования, а систему просвещения именно в области прав и свобод человека, форм и методов их защиты. Каждый гражданин должен знать свои права, уметь отстаивать их.

Чрезвычайно важна целенаправленная работа по воспитанию гражданской позиции у подрастающего поколения. Лишь человек, уважающий себя, осознающий свои права, активно их защищающий, может стать настоящим гражданином, патриотом.

В 1999 году Уполномоченный выступил с инициативой принятия федеральной целевой программы "Правовое просвещение и образование в области прав и свобод человека, форм и методов их защиты". Принятие этой программы определяется и международными обязательствами, которые взяла на себя Россия, присоединившись к "Декларации и программе воспитания граждан в духе демократии, основанного на осознании ими своих прав и обязанностей" и "Плану действий на Десятилетие образования в области прав человека ООН (1995-2004 годы)". Аналогичные национальные планы и программы в соответствии с рекомендациями ООН разработаны в более чем 50 государствах, в том числе в Республике Беларусь.

Приоритеты и критерии формирования Перечня федеральных целевых программ, рассмотренные Правительством Российской Федерации 21 сентября 2000 года, указывают на то, что такая программа соответствует пункту 2 Перечня. В нем говорится о необходимости принятия программ, направленных на сохранение и развитие образовательного и культурного потенциала страны, на обеспечение высокого уровня общих и специальных знаний, на формирование личности на принципах гуманизма и ориентации на ценности, обеспечивающие успешную модернизацию российского общества.

Необходимо также подчеркнуть, что принятие федеральной целевой программы правового просвещения и образования в области прав и свобод человека, форм и методов их защиты преследует, помимо прочего, цель государственного и национального масштаба - воспитание гражданина нового демократического общества.

В 2001 году Уполномоченный обратился к Председателю Правительства Российской Федерации М.М.Касьянову с предложением рассмотреть вопрос о принятии и разработке соответствующей федеральной целевой программы.

По поручению Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В.Б.Христенко проработка этого вопроса была поручена Минюсту, Минобразованию, Минэкономразвитию, Минфину России, Верховному Суду и Генеральной прокуратуре Российской Федерации. Однако Минюстом России был сделан вывод о нецелесообразности разработки такой программы. Такая позиция Минюста России является неконструктивной.

В письме от 18 июля 2001 года за подписью первого заместителя Министра юстиции Российской Федерации Г.Н.Демина, в частности, указывалось, что Правительством Российской Федерации планируется принятие федеральной целевой программы "Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе (2001-2005 годы)", которая, по мнению заместителя министра, близка к программе по правовому просвещению.

Данная программа утверждена соответствующим постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2001 года № 629. Но вместе с тем программа правового просвещения в области прав человека имеет право на самостоятельное существование. Она должна осуществляться в интересах всех граждан страны, и, в первую очередь, должна быть распространена на чиновников, работников правоохранительных, налоговых, пограничных, миграционных и других служб, где немало нарушений прав человека. Принятие и реализация указанной программы позволит утвердить принцип верховенства закона, создать эффективную систему информации, просвещения и обучения в области прав человека, будет содействовать повышению правовой культуры населения и должностных лиц, укреплению основ правового государства, обеспечению конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации.

Программа может явиться важным идейным элементом в реформировании общественных отношений в ближайшие годы, повысит престиж России на международной арене.

Проблема правового просвещения в области прав человека является общенациональной комплексной проблемой, требующей координации действий различных государственных и неправительственных структур, касается различных социальных групп и слоев населения. Ее невозможно решить без государственной целевой поддержки. Необходимо добиваться принятия программы "Правовое просвещение и образование в области прав и свобод человека, форм и методов их защиты", а для этого продолжить вместе с неправительственными правозащитными организациями работу по формированию общественного мнения о необходимости принятия соответствующего государственного решения.

Особое значение Уполномоченный и сотрудники аппарата придают взаимодействию с печатными и электронными средствами массовой информации. Газеты, радио и телевидение осознают полезность совместной с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации работы по обеспечению прав человека и гражданина, созданию единого информационного пространства в этой области.

На встрече руководителей средств массовой информации, журналистов и правозащитников, прошедшей по инициативе Уполномоченного в октябре 2001 года в г.Москве, были разработаны совместные подходы и механизмы взаимодействия, образована секция средств массовой информации Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации. Ее основными задачами являются, с одной стороны, создание условий, способствующих процессу совершенствования законодательства о СМИ, анализ и экспертные оценки состояния свободы слова и реализации права на информацию, рассмотрение нарушений в области права на получение информации, с другой стороны - защита граждан от распространения информации об их частной жизни, от посягательств на личную и семейную тайну, честь, достоинство, защита доброго имени человека.

Уполномоченным поддержано предложение о введении в России должности специализированного уполномоченного, призванного защищать свободу слова и средств массовой информации.

В 2001 году Уполномоченный регулярно проводил пресс-конференции, использовал контакты с представителями СМИ в ходе рабочих поездок в субъекты Российской Федерации и за рубеж, участвовал в работе пресс-клубов ведущих информационных агентств, радио и телевидения.

С деятельностью Уполномоченного граждане могли ознакомиться благодаря публикациям в таких печатных изданиях, как "Парламентская газета", "Общая газета", "Новая газета", газетах "Труд", "Московская правда", "Завтра", "Очная ставка" и других. Уполномоченный - постоянный участник прямых эфиров информационных, информационно-аналитических и общественно-политических программ ряда телеканалов, радиостанций "Радио России", "Маяк", "Эхо Москвы".

В СМИ опубликовано свыше 320 сообщений и пресс-релизов об основных направлениях деятельности государственного правозащитного органа.

В 2001 году издан сборник документов "Защита прав человека", содержащий основные документы, подготовленные Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и его аппаратом в 1998-2000 годах, отражающие становление, развитие и деятельность этого нового для России государственного института внесудебной защиты прав и свобод человека и гражданина. Сборник является первым систематизированным изданием подобного рода.

Документы и материалы, содержащиеся в нем, будут полезны депутатам законодательных (представительных) органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, работникам правоохранительных органов, уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации и сотрудникам их аппаратов, должностным лицам, государственным служащим, работникам органов местного самоуправления, активистам неправительственных правозащитных организаций, научным работникам, студентам, аспирантам и преподавателям юридических вузов и факультетов, всем тем, кто интересуется проблемами прав человека.

В 2001 году начал работу официальный информационно-справочный веб-сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в компьютерной сети "Интернет" - www.ombudsman.gov.ru.

Сайт предоставляет интерактивный доступ к правовой, аналитической, информационно-справочной и другой информации в области прав и свобод человека и гражданина, позволяет более оперативно информировать общественность о деятельности института Уполномоченного, распространять и обмениваться соответствующей информацией.

Информационная структура официального сайта Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации содержит рубрики "Новости и информация", "Правовые основы деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации", "Правовое положение аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации", "Основные направления деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации", "Порядок обращения к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации", "Экспертный совет при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации", "Документы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации".

В разделе "Контакты" представлена информация об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, комиссиях по правам человека, российских и международных неправительственных правозащитных организациях. В разделе "Новости и информация" размещается "Информационный бюллетень", который содержит оперативную информацию об основных направлениях деятельности Уполномоченного, о заявлениях и обращениях Уполномоченного, его международных контактах, встречах с гражданами и общественными организациями, другие материалы.

К началу 2002 года уполномоченные по правам человека, как уже говорилось, были назначены в 18 субъектах Российской Федерации. Таким образом, 2001 год стал годом укрепления позиций

этого института в России. В настоящее время идет активная работа по развитию сети и организации деятельности общественных приемных уполномоченных на базе юридических консультаций, юридических и других гуманитарных вузов, неправительственных правозащитных организаций. В таких общественных приемных граждане имеют возможность получить бесплатную юридическую помощь.

В ряде субъектов Российской Федерации приняты или разрабатываются законопроекты об учреждении государственной правозащитной должности.

Формирование национальной внесудебной системы защиты прав человека предполагает необходимость учреждения должности Уполномоченного по правам человека в каждом субъекте Российской Федерации. В связи с этим представляется целесообразным норму, содержащуюся в пункте 1 статьи 5 Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации", о возможности учреждения должности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, заменить нормой, предусматривающей обязательность ее учреждения законом субъекта Российской Федерации в соответствии с его конституцией (уставом). Проект соответствующего федерального конституционного закона направлен депутату Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации О.Н.Смолину для внесения его в качестве законодательной инициативы. Существующее в настоящее время многообразие форм организации и деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации нуждается в унификации, а законодательство субъектов Федерации следует привести в соответствие с федеральным.

Для становления региональных правозащитных институтов важны контакты между Федеральным Уполномоченным и уполномоченными по правам человека в субъектах Федерации. В 2001 году состоялось несколько семинаров, "круглых столов", в которых приняли участие действующие в России уполномоченные по правам человека. В конце 2001 года прошел четвертый "круглый стол" в г. Смоленске. В целях объединения усилий по защите прав граждан создан Координационный совет, в который вошли все уполномоченные по правам человека, работающие в России. Председателем Координационного совета по должности является Федеральный Уполномоченный. Участники "круглого стола" обратились к Президенту Российской Федерации с предложением встретиться и обсудить 10 декабря - в День прав человека - различные аспекты проблемы прав человека и гражданина в стране. Встреча не состоялась, по сообщению Администрации, в силу занятости Президента. Нет уверенности, что обращение уполномоченных было доведено до сведения Президента России. Нередко позитивные идеи самого Президента "глохнут" в его окружении.

Президенту страны целесообразно систематически встречаться с уполномоченными по правам человека. Это обусловлено его конституционной функцией гаранта прав и свобод человека и гражданина.

Складывается впечатление, что власти пытаются не замечать институт уполномоченного по правам человека, создавать вокруг него информационный вакуум, либо оказывать негласное, но жесткое давление через прессу, подведомственные структуры, правоохранительные органы. Такому давлению со стороны прокурорских и

судебных органов подверглись и подвергаются уполномоченные по правам человека в Астраханской, Волгоградской, Свердловской областях и других субъектах Федерации, неправительственные правозащитники.

Например, 14 сентября 2001 года прокуратурой Волгоградской области в областную Думу был направлен протест на Закон Волгоградской области "Об Уполномоченном по правам человека в Волгоградской области".

Прокуратура области считает, что уполномоченные по правам человека в субъектах Федерации не могут рассматривать жалобы граждан, связанные с деятельностью федеральных структур власти и их должностных лиц. Предлагается также исключить из закона норму, обязывающую уполномоченного направлять свой ежегодный доклад прокурору области. Более чем странное предложение, которое может лишь понизить авторитет прокуратуры в глазах общественности как органа, не желающего знать, что происходит с правами человека в регионе.

Типичная картина, известная в мире. Чем лучше работает уполномоченный по правам человека, тем менее он угоден властям. Но сообщество уполномоченных по правам человека в России своего коллегу в одиночестве не оставит. Возникает проблема защиты правозащитников: прессингу со стороны властей подвергаются не только государственные, но и неправительственные правозащитные организации. Вопрос о взаимоотношениях органов прокуратуры и уполномоченных по правам человека должен стать предметом обсуждения на заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Необходимо принять федеральный закон об основах деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. Этим законом должны быть определены параметры, по которым бы они действовали, в том числе механизм их взаимодействия с федеральными структурами и Федеральным Уполномоченным по правам человека, гарантии независимости, самостоятельности и недопустимости вмешательства в их правозащитную деятельность.

Отсутствие такого закона затрудняет деятельность уполномоченных в субъектах Российской Федерации, нередко приводит к конфликтным ситуациям.

В целях обеспечения правового регулирования основ правозащитной деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации Федеральный Уполномоченный направил в Государственную Думу предложения о внесении:

- в статью 383 проекта Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации поправок, предусматривающих наделение уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации правом знакомиться с гражданскими делами, решения или определения прекращении которых вступили в законную силу, и устанавливающих в качестве повода для истребования дел и принесения протеста в порядке надзора внесение ими соответствующих ходатайств;

- в проект федерального закона "О внесении дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации (Глава 26. "Государственная пошлина") поправок, предполагающих освобождение уполномоченных от уплаты государственной пошлины при обращении с ходатайствами о проверке вступивших в законную силу решений, приговоров судов, определений или постановлений судов либо постановлений судей, а также по заявлениям в защиту прав и свобод человека и гражданина, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц или государственных служащих;

- в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации поправок о праве уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации на посещение учреждений, исполняющих наказания, и следственных изоляторов без специального на то разрешения;

- в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации изменений о предоставлении уполномоченным права на ознакомление с уголовными делами, приговоры по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел, а также права на обращение с ходатайствами о проверке вступивших в законную силу приговоров судов, определений или постановлений судов либо постановлений судей; о гарантиях их неприкосновенности при осуществлении деятельности по защите прав человека;

- в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях изменений об установлении ответственности за вмешательство в правозащитную деятельность и иное воспрепятствование в осуществлении защиты прав человека.

В целях укрепления федерализма в Российской Федерации следует принять федеральный конституционный закон о федеральных округах, что повысит статус полномочных представителей Президента Российской Федерации в этих округах. Закон призван

регламентировать их правовое положение, характер взаимоотношений со всеми иными структурами. В законе следовало бы закрепить норму о назначении Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации своих представителей в федеральных округах.

Принятие Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации этих поправок будет способствовать не только совершенствованию форм и методов контроля за исполнением обязательств демократического правового государства по признанию, соблюдению и защите прав человека, укреплению федеративных основ государственного устройства, но и повышению роли и правового статуса уполномоченных по правам человека в структуре государственных органов субъектов Российской Федерации.

Положительный опыт правозащитной работы уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в сфере обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина заслуживает внимания.

В 2000 году был подготовлен и издан сборник документов "Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах. 1998-1999". В него, в частности, вошли ежегодные и специальные доклады назначенных на то время в 6 субъектах Российской Федерации уполномоченных по правам человека. Издание по инициативе Федерального Уполномоченного основных документов и материалов региональных уполномоченных по правам человека способствовало активизации процесса учреждения должности уполномоченного по правам человека в других субъектах Российской Федерации, совершенствованию стиля и методов работы института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах, применению уполномоченными опыта государственной правозащитной деятельности, накопленного как внутри страны, так и за рубежом.

В 2001 году Уполномоченный по правам человека в Пермской области подготовил семь специальных докладов, в том числе "О выполнении требований Закона Российской Федерации "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании" на территории Пермской области", "О соблюдении прав ребенка на территории Пермской области" и другие.

Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан внес в Государственный Совет более 10 законопроектов, среди них проекты законов Республики Татарстан "Об обращениях граждан в Республике Татарстан", "О национально-культурных объединениях граждан в Республике Татарстан", "Об организации работы по опеке и попечительству в Республике Татарстан", "О порядке опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных актов Республики Татарстан, затрагивающих права и обязанности человека и гражданина" и другие.

В Свердловской области при участии регионального Уполномоченного по правам человека создана Ассоциация преподавателей прав человека, идет активная работа по организации преподавания этого курса в образовательных и учебных заведениях области.

О том, что граждане поверили в институт Уполномоченного по правам человека, свидетельствует и заметный (почти в 2 раза по сравнению с 2000 годом) рост индивидуальных и коллективных жалоб и обращений граждан, поступивших в 2001 году в адрес региональных уполномоченных по правам человека.

В рамках Соглашения о взаимодействии Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического центра "Стратегия", сотрудники аппарата Уполномоченного приняли участие в работе семинаров и конференций, организованных с участием центра, на темы: "Развитие института Уполномоченного по правам человека в Поволжье", февраль 2001 года, г. Саратов; "Развитие института Уполномоченного по правам человека на Урале, в Сибири и на Дальнем востоке", март 2001 года, г. Красноярск; "Опыт деятельности комиссий и уполномоченных по правам человека", май 2001 года, г. Санкт-Петербург, а также в работе международного симпозиума "Защита прав человека на Кавказе: роль общества и власти", апрель 2001 года, г. Сочи.

В настоящее время между неправительственными правозащитными организациями и государственными правозащитниками сложились деловые отношения. Между ними нет конкуренции, у них общая цель - защита прав человека. Совместные действия многократно увеличивают возможности каждой правозащитной структуры. И это подтверждается практической деятельностью.

Позиция Уполномоченного по отношению к неправительственным правозащитным организациям - это позиция невмешательства во внутренние дела правозащитного движения, понимание необходимости укрепления сотрудничества и взаимодействия.

Результатом такого сотрудничества стала совместная подготовка к изданию справочника неправительственных правозащитных организаций Российской Федерации. Работа над ним осуществлялась при участии уполномоченных и комиссий по правам человека в субъектах Российской Федерации, Московской Хельсинкской группы, Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического центра "Стратегия", Международного историко-просветительского, правозащитного и благотворительного общества "Мемориал", Комитета солдатских матерей, Координационного совета помощи беженцам и вынужденным переселенцам, Фонда защиты гласности и других организаций. Необходимую помощь в подготовке справочного издания оказали органы государственной власти субъектов Российской Федерации, территориальные органы Минюста России.

Установлены и поддерживаются деловые отношения Уполномоченного с главами и представителями церквей и религиозных организаций. В 1999–2001 годах состоялись встречи с Патриархом Московским и всея Руси Алексием II, Главным раввином России А. Шаевичем, Председателем духовного управления мусульман европейской части России муфтием Р. Гайнутдином, Председателем Духовного управления мусульман России и Европейских стран СНГ муфтием Т. Таджуддином, Апостольским Администратором для католиков латинского обряда Европейской части России архиепископом Т. Кондрусевичем, Председателем Российского союза евангельских христиан-баптистов П. Коновальчиком, с митрополитом Русской православной старообрядческой церкви Алимпием, руководством Церкви христиан адвентистов седьмого дня.

Традиционными стали посещения Уполномоченным религиозных центров, духовных учебных заведений, монастырей, храмов и молитвенных домов, встречи с религиозными деятелями, руководителями религиозных обществ, верующими. Во время бесед обсуждаются вопросы соблюдения прав граждан и религиозных объединений в соответствии с российским законодательством о свободе совести, а также формы возможного участия религиозных объединений в социальной, культурной, благотворительной деятельности.

За последнее десятилетие в России существенным образом изменилось положение религиозных объединений. На начало 2001 года их было зарегистрировано более 20 тыс. Религиозные организации органично включились в общественную жизнь страны, активно и плодотворно занимаются социальной, благотворительной, культурной, образовательной и хозяйственной деятельностью. Есть все основания утверждать, что в Российской Федерации созданы правовые и организационные условия для осуществления гражданами прав в области свободы совести и вероисповедания. Вместе с тем это не означает, что государство и общество решили все проблемы, связанные с обеспечением прав человека в сфере свободы совести и вероисповедания. Нередко со стороны государственных органов допускаются нарушения действующих российских законов о свободе совести и о религиозных объединениях. Информация об этом содержится в сообщениях средств массовой информации, в материалах российских и международных неправительственных правозащитных организаций, в обращениях граждан, представителей религиозных центров. В 2000–2001 годах в аппарат Уполномоченного поступило около тысячи обращений, жалоб и заявлений из 40 субъектов Российской Федерации, в которых сообщается о нарушениях прав граждан на свободу совести и неправомерном ограничении деятельности религиозных объединений. К Уполномоченному обращались представители православных, мусульманских, адвентистских, баптистских, пятидесятнических церквей и объединений, а также последователи Свидетелей Иеговы, Армии спасения, Центра сознания Кришны и других.

Анализ информации, содержащейся в жалобах и обращениях граждан, материалах неправительственных правозащитных организаций, сообщениях средств массовой информации, дает основания говорить о том, что наиболее распространенными нарушениями прав в области свободы совести являются:

- отказ в регистрации или перерегистрации религиозных организаций (г. Москва, республики Кабардино-Балкария и Татарстан, Липецкая, Челябинская области);
- распространение в СМИ недостоверной информации о деятельности религиозных объединений, разжигание религиозной нетерпимости (Алтайский и Красноярский края, Ивановская, Иркутская, Омская, Пензенская, Пермская, Самарская, Свердловская, Челябинская области);

- неправомерное воспрепятствование (или ограничение) деятельности отдельных религиозных объединений (г. Москва, Ивановская, Калужская, Нижегородская, Пензенская, Псковская, Ростовская, Свердловская, Тверская области);
- отказ в возвращении ранее национализированных (или изъятых в административном порядке) культовых зданий и другой собственности (города Москва, Санкт-Петербург, Республика Адыгея, Волгоградская, Самарская, Ивановская области);
- несоблюдение принципа правового равенства религиозных объединений и использование бюджетных средств для строительства культовых зданий (Республика Мордовия, Калужская, Кировская, Липецкая, Пермская, Тверская области);
- воспрепятствование строительству новых культовых зданий (Ставропольский край, Камчатская, Ростовская, Рязанская, Тверская области).

В России нет федеральных государственных органов и общественных правозащитных организаций, которые в масштабе всей страны осуществляли бы мониторинг нарушений прав граждан в сфере свободы совести и отслеживали бы процессы, происходящие в этой области. Отсутствие обобщенных сведений порождает разногласия мнений, подчас противоречивых и взаимоисключающих, относительно и религиозной ситуации в целом, и состояния соответствующих прав граждан в частности.

Согласно Федеральному закону "О свободе совести и о религиозных объединениях" от 26 сентября 1997 года № 125 в 1998-2000 годах проходила перерегистрация религиозных организаций. Первоначально на эту процедуру было отведено два года. Этого срока оказалось явно недостаточно, и в конце 1999 года

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации продлила его до 31 декабря 2000 года. Однако к концу 2000 года лишь немногим более 50 процентов религиозных организаций, подлежащих перерегистрации, прошли соответствующую процедуру. Уполномоченный обратился с предложением к Президенту Российской Федерации выступить с законодательной инициативой о продлении срока перерегистрации еще на два года. Это предложение поддержано не было.

Ситуация с перерегистрацией религиозных организаций в ряде регионов страны сопровождалась конфликтами в связи с неправомерными действиями органов юстиции. Заявления от верующих не принимались, документы неоднократно возвращались под предлогом их неправильного оформления. Были нарушены временные нормы рассмотрения заявлений, а порой без достаточных оснований принимались решения об отказе в перерегистрации (Республика Татарстан, Кабардино-Балкарская и Чувашская республики; Воронежская, Кировская, Костромская, Липецкая, Орловская, Тульская области). В этих обстоятельствах религиозные организации вынуждены были в соответствии с пунктом 2 статьи 12 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" обжаловать в суд решения территориальных органов юстиции. Судебные решения, обязывающие местные власти перерегистрировать религиозные организации, были приняты, например, в г. Вятские Поляны Кировской области (евангельская община), в г. Иркутске (христиане евангельской веры), в г. Москве (Саентологическая церковь), в г. Казани (Свидетели Иеговы).

Растет число обращений представителей религиозных организаций в судебные инстанции с исками об опровержении сведений, порочащих их честь, достоинство и деловую репутацию, распространяемых средствами массовой информации. Какие только ярлыки не навешиваются на те или иные законно действующие религиозные объединения. Это и "секта", и "деструктивные культы", и "тоталитарные культы". Уполномоченный в своем обращении в Министерство Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций предложил обсудить вопрос об организации правового просвещения журналистов, специализирующихся на проблемах свободы совести и положения религиозных объединений. В развитие этого предложения в г. Суздале (Владимирская область) Уполномоченным совместно с Институтом религии и права был проведен семинар для журналистов "Свобода совести в правовом государстве: юридический и информационный аспекты".

С начала 90-х годов прошлого века государство стало возвращать религиозным объединениям ранее национализированные или незаконно изъятые здания. Сегодня тысячи из них отремонтированы и реставрированы, в них проводятся богослужения и религиозные обряды. Речь прежде всего идет о православных и старообрядческих церквях, мусульманских мечетях.

Однако средства массовой информации сообщают о том, что подчас вокруг бывшей церковной собственности разгораются серьезные конфликты, имеющие длительную историю, и которые никак не могут благополучно разрешиться. Об этом пишут Уполномоченному представители самых различных религиозных организаций. Например, в г. Самаре действуют пять общин евангельских христиан-баптистов, насчитывающих около тысячи человек. Лишь две из них имеют собственные

молитвенные дома, а три вынуждены собираться в непригодных для религиозных собраний помещениях. Верующие более десяти лет безрезультатно ходатайствуют о возвращении здания, национализированного еще в 30-е годы и ныне используемого под муниципальное жилье, обращаются в городскую и областную администрации, в Правительство Российской Федерации. Все обращения остаются безрезультатными. Мэрия г.Самары, признавая законность требований верующих, вместе с тем указывает, что "выселение жильцов не представляется возможным" из-за проблем бюджетного финансирования города. Уже более года идет переписка Уполномоченного с мэрией г.Самары о возвращении верующим зданий. Администрация города предлагает ждать до 2004 года, когда она сможет "при наличии бюджетных средств" осуществить "перспективное решение о поэтапном возвращении церкви принадлежащего ей ранее имущества".

Члены религиозного объединения Свидетелей Иеговы из г.Алагира (Республика Северная Осетия-Алания) обратились к Уполномоченному. Они сообщили, что с разрешения местных органов власти объединение выстроило новый молитвенный дом. Однако в канун его открытия власти неожиданно запретили проведение в нем молитвенных собраний, опечатали здание и угрожали его снести (вх.№ кл-1076). Более полугодия верующие не могли добиться открытия своего молитвенного дома, обращаясь в местные и республиканские инстанции. Обращения не рассматривались. В городе сложилась напряженная ситуация. После обращения Федерального Уполномоченного к Президенту Республики Северная Осетия - Алания А.С.Дзасохову с предложением отменить неправомерные решения конфликт был исчерпан и верующие получили возможность пользоваться своим молитвенным домом.

Встречаются и другие неправомерные ограничения разрешенной законом деятельности религиозных организаций, о которых сообщают верующие в своих обращениях. В связи с этим в федеральные и региональные органы власти, в правоохранительные органы, в органы местного самоуправления Уполномоченным было направлено более 100 запросов. Непосредственно к рассмотрению Уполномоченным было принято 40 заявлений. В ряде случаев удалось добиться восстановления нарушенных прав граждан и религиозных объединений.

Так, зарегистрировано объединение Свидетелей Иеговы в г.Липецке (вх.№ КЛ-428); перерегистрированы объединения Свидетелей Иеговы в Республике Кабардино-Балкария (вх.№ КЛ-85); отменено решение администрации Псковской области, ущемлявшее права неправославных объединений на пользование муниципальными зданиями (помещениями) для проведения культурно-просветительских акций (вх.№ К-1677); прекращено распространение в военном госпитале имени Н.Н. Бурденко обращений, призывающих к тому, чтобы не допускать к работе с больными представителей неправославных объединений (вх.№ К-1689); устранены неправомерные ограничения на деятельность Управленческого центра "Дианетика" в г.Екатеринбурге (вх.№ кл-916); привлечен к дисциплинарной ответственности работник администрации Пензенской области за неправомерное воспрепятствование деятельности религиозного объединения "Живая вера" (вх.№ С-827); урегулирован конфликт между администрацией г.Иркутска и религиозной организацией "Слово жизни" в связи с публикацией ложных сведений о данной организации в справочнике "Религиозные организации г.Иркутска" (вх.№ С-837).

Рост в последние годы числа нарушений прав граждан в сфере свободы совести и неправомерных ограничений деятельности религиозных объединений обуславливает необходимость обобщения Верховным Судом Российской Федерации практики применения судами законодательства о свободе совести. Это позволит выявить наиболее распространенные нарушения этих прав как со стороны органов власти и управления, так и со стороны некоторых религиозных объединений, установить типичные судебные ошибки при рассмотрении дел, связанных с защитой прав человека в сфере свободы совести. Целесообразно также обобщить работу органов прокуратуры по осуществлению надзора за исполнением законодательства о свободе совести и о религиозных организациях, а также Министерства юстиции Российской Федерации и его территориальных органов по контролю за соблюдением религиозными объединениями заявленных уставных целей и порядка деятельности.

Представляется, что только на этой основе можно будет ставить вопрос о внесении дополнений и изменений в ныне действующий Федеральный закон "О свободе совести и о религиозных объединениях". При этом следует стремиться к тому, чтобы он соответствовал общепризнанным принципам и нормам международного права и международным обязательствам России по обеспечению прав человека в сфере свободы совести.

Важную консультативную помощь Уполномоченному оказывает сформированный при нем Экспертный совет. Деятельность совета направлена на разрешение сложных вопросов в деле восстановления нарушенных прав граждан, совершенствования законодательства, развития международных связей в области прав человека, правового просвещения.

Экспертным советом, например, были проведены заседания по темам:

-о развитии института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах;

-обеспечение прав человека в проекте Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации;

-концептуальные положения проекта Федеральной целевой программы "Правовое просвещение и образование в области прав и свобод человека, форм и методов их защиты";

-обеспечение прав человека в проекте федерального закона "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации" и другим.

Осуществляли работу секции Экспертного совета, сформированные по таким отраслям права и основным сферам деятельности Уполномоченного: конституционного и административного права; гражданского и жилищного законодательства; трудового законодательства; уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного права; правового просвещения; по делам беженцев и вынужденных переселенцев; по связям с правозащитными организациями; правам женщин, семьи и молодежи; совершенствованию законодательства; свободы слова и информации; избирательного права; по вопросам здравоохранения; по правам военнослужащих, ветеранов военной службы и инвалидов войн.

Информационно-аналитические материалы, подготовленные Экспертным советом при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации, направлялись в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, руководителям министерств и ведомств, к чьей компетенции отнесены вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина, в средства массовой информации.

В декабре 2001 года состоялось награждение почетным знаком Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации "За защиту прав человека". Оно было приурочено к Дню прав человека.

В 2001 году диплом и почетный знак "За защиту прав человека" вручены:

- Алексеевой Л.М., председателю Московской Хельсинкской группы - за многолетнюю деятельность по организации правозащитного движения в Российской Федерации, содействие в создании и развитии гражданского общества;

- Смолину О.Н., депутату Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, заместителю председателя Комитета Государственной Думы по образованию и науке - за законодательные инициативы, гарантирующие права граждан в области образования и социальной защиты;

- Коноплиной Л.Л., автору книги "Жить инвалидом, а не быть им", члену Центрального правления Российского общества инвалидов "Содружество" - за разработку серии проектов, направленных на защиту прав инвалидов;

- Лисициной Н.А., Уполномоченному по правам ребенка в Новгородской области - за организацию на общественных началах первого в России регионального института уполномоченного по правам ребенка, активную работу по защите материнства и детства;

- неправительственной правозащитной организации Комитет "За гражданские права" (руководитель А.В.Бабушкин) - за вклад в развитие правозащитного движения в России, организацию реальной помощи гражданам в защите их прав и свобод;

- коллективу "Общей газеты" (главный редактор Е.В.Яковлев) - за принципиальную и активную позицию по защите прав и свобод граждан, информационную поддержку правозащитного движения в Российской Федерации;

- Харючи С.Н., президенту Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации - за вклад в защиту прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;

-Ряховскому В.В., сопредседателю Славянского правового центра - за активное участие в защите прав человека на свободу совести и вероисповедания;

-Еникееву З.Д., директору Института права Башкирского государственного университета - за вклад в правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты, подготовку юридических кадров;

-Региональному представительству Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев в Российской Федерации - за помощь беженцам и лицам, ищущим убежище на территории России, создание сети правозащитных юридических консультаций в субъектах Российской Федерации;
-Глотову С.А., директору Института прав человека - за правовое просвещение в области прав человека.

В 2001 году активно развивалось международное сотрудничество Уполномоченного с зарубежными организациями, функционирующими в сфере защиты прав и свобод человека. К их числу относятся: специализированные учреждения ООН, в частности Управление Верховного Комиссара ООН по правам человека, на уровне неправительственных организаций -такая авторитетная организация, как Международный институт омбудсмана; на европейском пространстве -Европейский Союз, Совет Европы, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Совет государств Балтийского моря, Европейский институт омбудсманаи многие другие. Заметно расширились в 2001 году контакты со структурами Европейского Союза и, прежде всего, с Комиссией Европейского Союза и руководством Программы ТАСИС. Состоялся ряд двусторонних встреч Уполномоченного с высокопоставленными представителями этих организаций, в ходе которых были уточнены основные параметры двустороннего и многостороннего сотрудничества.

В 2001 году продолжились контакты и с руководством Совета Европы. Состоявшиеся в Москве и Страсбурге встречи и беседы Уполномоченного с Генеральным секретарем Совета Европы В.Швиммером, Заместителем Генерального секретаря Совета Европы Г.Крюгером, Комиссаром Совета Европы по правам человека А.Хиль-Роблесом, другими видными деятелями Совета Европы позволили дать оценку уровню сотрудничества, выявить причины, тормозившие на определенном этапе движение в направлении расширения двустороннего взаимодействия, договориться о планах перспективного сотрудничества на 2002-2003 годы.

Вместе с тем, несмотря на то, что создание демократического и независимого института Уполномоченного по правам человека являлось одним из условий вступления России в эту авторитетную европейскую организацию, говорить о максимально достигнутом уровне взаимодействия между Советом Европы и аппаратом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации еще рано. Обращает на себя внимание тот факт, что среди множества мероприятий, проведенных в 2001 году Советом Европы в России, отсутствуют совместные акции с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации.

Осложняет деятельность в России такого важного органа Совета Европы, как Комитет по предупреждению пыток (ЕКПП), узко трактуемый "принцип конфиденциальности". Имеющиеся у Комитета сведения об условиях содержания лиц в местах лишения свободы в результате становятся доступными лишь тем российским государственным органам, действия которых вступают в противоречие с положениями Европейской Конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания. Плодотворным было бы более тесное взаимодействие Комитета по предупреждению пыток аппаратом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, совместные проверки тюрем и колоний, подготовка специальных докладов и заключений по данной проблематике.

Примером взаимодействия и сотрудничества с международными организациями явилось участие представителей Комиссии Европейского Союзаи Программы ТАСИС в организации и работе международной конференции "5-летие России в Совете Европы и 25-летие Московской Хельсинкской группы", проведенной по инициативе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Московской Хельсинкской группы в мае 2001 года в г.Москве. В центре внимания участников форума находились такие актуальные для России вопросы, как права человека в условиях реформирования структур власти в Российской Федерации, проблемы формирования гражданского общества, положение со свободой слова и средств массовой информации многие другие. Была обсуждена деятельность правозащитного движения в России в последние десятилетия и на нынешнем этапе, очерчены его перспективы. К участникам конференции обратились Комиссар Совета Европы по правам человека А. Хиль-Роблес, Комиссар по демократическому развитию Совета Государств Балтийского моря Х.Дайн. С сообщением выступил Министр юстиции Республики Словения, в недавнем прошломомбудсман Словении,И.Бижьяк.

Важнейшей составляющей в деятельности Уполномоченного в 2001 году продолжали оставаться мероприятия по восстановлению нарушенных прав российских граждан за

рубежом, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории России.

Из принятых к рассмотрению обращений следует выделить, прежде всего, категорию жалоб, относящихся к области гражданского права. В их числе обращения о компенсации банковских вкладов советского времени гражданам, проживающим в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, о неисполнении решений судов Российской Федерации на территории иностранных государств. В сфере трудового права и социального обеспечения наиболее характерными являются проблемы, связанные с взысканием задолженности по пенсионным выплатам. В области семейного права типичны обращения с просьбами об оказании помощи по взысканию задолженности по алиментам и о содействии в восстановлении прав детей при невыполнении родителями своих обязанностей.

Широкий общественный резонанс в России и за рубежом вызвала акция российских моряков – членов экипажа теплохода "Надир", находившегося в порту г.Клайпеды. К моменту обращения моряков к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации конфликт, возникший на основе трудового спора, длился уже около трех лет. За это время моряки вынуждены были жить на судне, испытывая множество трудностей и лишений. Им не выплачивалась заработная плата, не хватало продуктов и питьевой воды, не производилось техническое обеспечение судна. В зимнее время люди страдали от холода. Все это привело к тому, что два члена экипажа умерли, а у одного произошло психическое расстройство. В течение шести месяцев моряки просили о помощи различные инстанции и властные структуры Литвы и России, но ситуация оставалась нерешенной.

Можно только поражаться беспомощности генерального консула России в Литве и пассивности Министерства иностранных дел Российской Федерации в данной ситуации. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и сопровождающие его лица совместно с Контролером Сейма Литвы вынуждены были вмешаться в конфликт и организовать встречу членов экипажа, работодателей и местных властей. Впервые омбудсмены двух стран России и Литвы провели совместную правозащитную акцию. Ее результат – полное погашение задолженности по заработной плате, оформление всех необходимых документов и возвращение российских моряков на родину.

В 2001 году к Уполномоченному продолжали поступать обращения и жалобы российских граждан на незаконное привлечение их к уголовной ответственности органами иностранных государств, просьбы направить в адрес властных структур иностранного государства ходатайства о помиловании осужденных российских граждан, а также о переводе россиян для отбывания наказания в исправительные учреждения Российской Федерации.

Множество писем содержат просьбы разъяснить порядок обращения в Европейский Суд по правам человека, а также выслать тексты таких международно-правовых актов, как Всеобщая декларация прав человека, Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Правила процедуры Европейского Суда по правам человека, другие международно-правовые документы. Некоторые заявители, которые уже направили жалобу в Европейский Суд и имели присвоенный Секретариатом Суда номер их дела, просили разъяснить процесс прохождения в Суде документов. Те заявители, жалобы которых были признаны Судом неприемлемыми, нередко обращались с просьбами об оказании содействия для того, чтобы выяснить причины отказа. Получили развитие деловые контакты Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с национальными омбудсманами.

В своих выступлениях на международных форумах Уполномоченный обозначил ряд инициатив, реализация которых позволила бы наполнить конкретным содержанием деятельность международных организаций, занимающихся вопросами прав человека. На международной конференции "5-летие России в Совете Европы и 25-летие Московской Хельсинкской группы" Уполномоченный выступил с инициативой разработки Декларации прав человека для XXI века или принятия Протокола к Всеобщей декларации прав человека.

Принятая 10 декабря 1948 года Всеобщая декларация прав человека, положенные в ее основу принципы гуманизма выдержали испытание временем. На ее основе подписаны основополагающие международные договоры, в том числе международные пакты о гражданских и политических правах, об экономических, социальных и культурных правах, создан эффективный механизм защиты прав человека в рамках Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Вместе с тем во второй половине XX века возникли и получили развитие новые факторы, непосредственно оказывающие влияние на положение с правами и свободами человека. Эти факторы не учитывались и не могли быть спрогнозированы

составителями Всеобщей декларации прав человека. Это, в первую очередь – развитие транснациональных систем связи и коммуникаций, информационно-технологическая революция, угрозы естественной природной среде обитания и другие. Новым вызовом стала и активизация международного терроризма.

В то же время пока не разработаны международно-правовые принципы информационных и сопутствующих им прав и свобод человека таких, например, как свобода доступа к информационным технологиям и глобальной информационной среде, свобода от использования в незаконных целях личной и иной конфиденциальной информации, распространяющейся в компьютерных сетях, право на защиту от несанкционированного доступа к ней, а также механизмы защиты личности.

В этих условиях представляется целесообразным разработать и принять в ближайшем будущем Протокол к Всеобщей декларации прав человека 1948 года (его текст подготовлен в аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации), который учитывал бы вновь появившиеся информационные, технологические и иные факторы, а также объединить усилия в целях скорейшего подписания Международного пакта об информационных и им сопутствующих правах. На международном семинаре "Институт омбудсмена: перспективы и вызовы XXI века" (сентябрь 2001 года, г. Никосия, Республика Кипр) Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации охарактеризовал две функции, которые, по его мнению, должны быть присущи деятельности омбудсмена в современных условиях: превентивная (профилактическая) и образовательная (просветительская). Участники конференции отметили остроту и актуальность проблем, поднятых Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации в специальных докладах о массовых и грубых нарушениях прав человека в России, и рекомендовали омбудсманам европейских стран активнее использовать такую форму, как профилактика нарушений прав и свобод человека и гражданина.

Омбудсмены были единодушны в понимании того, что не может быть единого для всех стран стандарта в подходе к решению конкретных проблем восстановления нарушенных прав человека. Главное, что не должен делать омбудсман, так это отходить от основных постулатов своей деятельности, определяющими из которых являются его независимость, принципиальность, объективность и следование принципу верховенства закона.

В ходе международной конференции национальных правозащитных институтов (октябрь 2001 года, г. Дубровник, Республика Хорватия) Федеральный Уполномоченный внес предложение о разработке "Кодекса действий омбудсманов в кризисных и чрезвычайных ситуациях" с тем, чтобы определить принципиальные направления взаимодействия омбудсманов в случае возникновения критических ситуаций, имеющих трансграничный характер (террористические акты, массовая миграция, крупные экологические катастрофы и так далее), а также создавать в случае необходимости "Моральные советы" (из числа действующих и бывших омбудсманов, правозащитников) для помощи в урегулировании ситуации в кризисных точках (например, в Косово, Приднестровье, Нагорном Карабахе и других).

За "круглым столом" европейских омбудсманов (ноябрь 2001 года, г. Цюрих, Швейцария) Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации выступил с инициативой разработки и принятия Декларации европейских омбудсманов (проект подготовлен в аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации), в которой были бы изложены с учетом накопленного опыта основные направления сотрудничества и совместных действий этих государственных правозащитных институтов.

По состоянию на 1 января 2002 года Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации заключены соглашения о сотрудничестве и взаимодействии с девятью национальными омбудсманами зарубежных стран. К прежним соглашениям в 2001 году прибавились Меморандум о сотрудничестве с Защитником прав граждан Республики Польша, соглашения и протоколы о взаимопонимании с Национальной комиссией по правам человека Мексики, с Центром по правам человека Республики Молдова.

В 2001 году к традиционным формам и методам правозащитной деятельности Уполномоченного в международной сфере добавились новые, в частности совместные с омбудсманами соседних зарубежных стран, мониторинговые поездки в районы пограничных переходов.

Первым позитивным опытом было проведение рабочей встречи российского и польского омбудсманов по проблемам пересечения государственной границы. На протяжении длительного времени имели место негативные факторы объективного и субъективного характера, которые устранить не удавалось. Перед встречей, которая прошла 27 -

28 марта 2001 года на границе Калининградской области (г.Вагратионовск) и Республики Польша (поселок Безледы), была изучена ситуация, сложившаяся на этом участке российско-польской границы. По итогам встречи российский Уполномоченный и его польский коллега подписали меморандум, в котором закрепили положения, направленные на принятие неотложных мер по улучшению организации работы пограничных переходов.

По результатам этой работы Уполномоченным направлены обращения в адрес руководителей ряда заинтересованных министерств и ведомств России с предложением принять меры по урегулированию ситуации. Одновременно Уполномоченным было также направлено послание Председателю Комиссии Европейского Союза Р.Проди, в котором обращалось внимание европейского сообщества на крайне тревожную эпидемиологическую обстановку в пенитенциарных и специальных лечебных учреждениях, расположенных на территории Калининградской области, вплотную прилегающей к границам стран Европейского Союза. В связи с этим Уполномоченный обратился с предложением рассмотреть вопрос о целевом выделении Европейским Союзом финансовых средств для улучшения ситуации в рамках ныне существующих, а также перспективных программ.

Сотрудничество Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с Верховным Комиссаром ООН по правам человека и Комиссаром Совета Европы по правам человека, национальными институтами омбудсманов, международными и российскими правозащитными и общественными организациями позволяет использовать потенциал этих авторитетных структур для защиты прав и свобод российских граждан, способствует развитию образования правового просвещения в области прав человека, форм и методов их защиты.

Представляется необходимым, чтобы Российская Федерация, являющаяся одним из учредителей Содружества Независимых Государств, ратифицировавшим Конвенцию Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека, приняла соответствующие дипломатические шаги для формирования и начала работы Комиссии по правам человека Содружества Независимых Государств.

В целях координации и поддержки деятельности национальных институтов, осуществляющих защиту прав человека в государствах - участниках Содружества Независимых Государств, Уполномоченный полагает возможным и целесообразным учреждение и должности Комиссара СНГ по правам человека. Содействуя осуществлению мер по соблюдению и защите прав человека, прав беженцев и вынужденных переселенцев, коллективных прав национальных меньшинств, признаваемых в соответствии с международными договорами государств - участников СНГ, Комиссар по правам человека мог бы эффективно способствовать не только развитию взаимопонимания и доверия между народами, укреплению мира и безопасности, но и гармонизации национальных правовых систем с международными обязательствами государств - участников Содружества Независимых Государств.

Многие парламенты мира ежегодно 10 декабря в День прав человека проводят специальные заседания, где выступают правозащитники, уполномоченные по правам человека, депутаты, деятели культуры. Представляется целесообразным, чтобы палаты Федерального Собрания - парламента Российской Федерации также проводили специальное заседание, посвященное этой дате.

Заслуживает внимания и предложение правозащитников о том, чтобы ежегодно в День прав человека перед населением страны с информацией о состоянии прав и свобод человека и гражданина в стране выступал Президент Российской Федерации.

Необходимо совершенствовать взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с депутатским корпусом. Во многих парламентах мира существуют комитеты по правам человека. Однако в российском парламенте такого комитета нет. Есть предложение расширить компетенцию Комитета Государственной Думы по законодательству и преобразовать его в комитет по законодательству и правам человека.

Председателю Правительства Российской Федерации целесообразно давать поручения соответствующим структурам для проработки ежегодного доклада Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с тем, что бы по его материалам принимались правительственные решения.

Специальные доклады Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации должны рассматриваться теми федеральными министерствами и ведомствами, в компетенцию которых входят поставленные в них проблемы, с целью принятия необходимых практических мер.

Институт Уполномоченного по правам человека создается в нашей стране не для того, чтобы отчитаться перед Советом Европы о выполненных обязательствах. России не нужны демократические декорации. Их и так с избытком. Необходимы реально действующие, независимые, приносящие пользу людям и обществу структуры, защищающие человека.

Уполномоченный по правам человека
в Российской Федерации

О.О. Миронов

11 марта 2002 года