

ДОКЛАД  
О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
В 2002 ГОДУ

Права и свободы человека и гражданина все еще не стали в Российской Федерации реальной ценностью.

Это обусловлено рядом обстоятельств. Бюрократизм государственных структур, формальный характер многих демократических институтов, неразвитость рыночных отношений создают трудности на пути формирования правового государства и гражданского общества в нашей стране.

Поступившие Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации в 1998–2002 гг. жалобы граждан на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих свидетельствует о том, что в стране продолжается нарушение экономических, социальных, культурных, гражданских, политических и экологических прав. Безнаказанность такого рода нарушений не способствует формированию правовой культуры общества, подрывает веру в устойчивость демократических институтов государства.

Для преодоления сложившейся ситуации требуется как политическая воля и профессионализм всех государственных структур, так и активная борьба граждан за свои права и законные интересы.

Данный доклад подготовлен в соответствии с пунктом 1 статьи 33 Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" и направляется Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, в Конституционный, Верховный и Высший Арбитражный суды Российской Федерации, Генеральному прокурору страны.

Это пятый ежегодный доклад Уполномоченного. В нем анализируются основные направления работы в 2002 году, обобщается опыт формирования и подводятся некоторые итоги деятельности института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за период, прошедший с тех пор, как 22 мая 1998 года Государственная Дума назначила Уполномоченного на должность.

Доклад содержит информацию о проблемах прав человека в Российской Федерации, о мерах, которые были приняты Уполномоченным и сотрудниками аппарата по восстановлению нарушенных прав граждан, по совершенствованию законодательства Российской Федерации в этой сфере, по 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 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 уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, материалы неправительственных правозащитных организаций, государственных органов, научных и других учреждений, сообщения средств массовой информации, информационные ресурсы сети Интернет.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УПОЛНОМОЧЕННОГО  
ПО ВОССТАНОВЛЕНИЮ НАРУШЕННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН  
Преступность, коррупция и нарушение прав человека

В течение последних лет в России сохраняется сложная криминальная ситуация. Неустойчивое состояние экономики, передел собственности, имущественное расслоение общества, вооруженные конфликты и неуправляемые миграционные

процессы, утрата значительной частью населения жизненных ценно-стей и ориентиров ведет к дальнейшему росту преступности.

В последние четыре года количество преступлений, ежегодно официально регистрируемых в России, приближается к отметке 3 млн. В 70-х годах XX века такое количество преступлений в СССР фиксировалось за целое пятилетие. Ре-альный же уровень преступности сегодня значительно выше - примерно 9-12 млн. преступлений в год. За рамками уголовной статистики остается большой массив латентной (скрытой) преступности. Растет число тяжких и особо тяжких преступлений. Преступления совершаются с особой жестокостью и агрессией, велик причиняемый ими ущерб. Нарастает потенциал и усиливает свое влия-ние в обществе организованная преступность.

Как отметил в своем Послании Федеральному Собранию Российской Фе-дерации в 2002 году Президент Российской Федерации В.В.Путин, преступность является одним из факторов, который делает страну некомфортной для граждан и негостеприимной для иностранцев. (Российская газета, 19 апреля 2002 года).

Выступая 11 февраля 2002 года на расширенной коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, В.В.Путин определил главную задачу - ос-тановить криминал и беззаконие, отметив, что "мы не сможем решить наши со-циальные и экономические проблемы, если не объединимся в борьбе с преступ-ностью".

За прошедший год коренных позитивных сдвигов в этом направлении в стране не произошло. Ситуация в настоящее время такова, что мало кто в стране чувствует себя в безопасности. Бездомного бродягу беспричинно убивает компания пьяных подростков. Рыночный торговец находится под гнетом бандитов и милицейского рэкета. Крупный бизнес, борясь с конкурентами, живет в постоянном страхе, создавая мощные частные охранные структуры. Однако и это не спасает - бизнесменов убивают уже систематически. В России, как нигде часто, конкурента побеждают с помощью пули. Растет число покушений и убийств крупных чиновников и политических деятелей как в центре, так и на местах. Простые люди живут в постоянной тревоге за своих близких, детей и сослуживцев.

Вопрос, может ли кто-то в стране гарантировать гражданам безопасность, - с особой жесткостью встал после захвата вооруженными боевиками вечером 23 октября 2002 года около тысячи заложников в помещении Театрального центра на Дубровке в Москве прямо во время спектакля. Проникновение боевиков в зда-ние, равно как и захват такого количества людей стали возможны, в частности, в результате потери бдительности и профессионализма правоохранительными ор-ганами.

Государство проигрывает войну с преступностью. В условиях разрастания криминальных структур и активизации их деятельности правоохранительные ор-ганы не проявляли должной решительности и наступательности в нейтрализации преступных элементов и устранении причин, способствующих их проявлению.

Население оценивает ситуацию следующим образом: правоохранитель-ные органы либо бессильны, либо действуют с преступниками заодно. Степень доверия населения к милиции, судам и прокуратуре низка. По данным исследо-вания Центра содействия правосудию при региональном общественном фонде "Информатика для демократии" (ИНДЕМ) 40 процентов людей, ставших жертва-ми преступных действий, вообще не сообщают о произошедшем в милицию. (Доклад "Улучшение взаимоотношений граждан и милиции" - М.:ИНФРА-М, 2001). Это происходит потому, что граждане, с одной стороны, считают это бес-полезным, сохраняя неверие в способность власти обеспечить защиту прав и за-конных интересов граждан, с другой, - боятся расправы, поскольку известно, что преступность организована и жестока.

В связи с этим повышается авторитет преступных кланов, к которым люди все чаще обращаются, дабы защитить себя и свою собственность. В результате роста преступности в России грубейшим образом нарушаются основные права человека - на жизнь, свободу, личную неприкосновенность.

Массовые и систематические нарушения прав личности по-прежнему име-ют место в Чеченской Республике. До сих пор там погибает большое количество людей. Особую

тревогу вызывает захват и зачастую исчезновение мирных жителей в ходе так называемых "зачисток".

По свидетельству международной правозащитной организации "Хьюман Райтс Вотч", в Чечне "российские войска по-прежнему допускают серьезные нарушения прав человека". Так, в селе Старые Атаги в ходе "зачистки" с 6 по 11 марта 2002 года исчезли десять человек, обнаружены сгоревшие останки еще девяти человек. Имели место пытки и жестокое обращение. После массовой акции протеста в Грозном, состоявшейся 12 марта, прокуратура начала расследование по этому факту. (Русскоязычный сайт HRW, Нью-Йорк, 23 марта 2002 года. <http://www.hrw.org/russian>).

В свою очередь, бывший специальный представитель Президента Российской Федерации по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Чеченской Республике В.А.Каламанов в интервью "Российской газете" подтвердил, что после каждой "войсковой операции в Чечне исчезают в никуда местные жители". Во время его пребывания в Чечне в качестве спецпредставителя Президента к нему обратилось с просьбой найти пропавших родственников 834 человека. (Российская газета, 7 февраля 2002 года).

В августе 2002 году федеральный Уполномоченный по правам человека во время совместной поездки с председателем Московской Хельсинкской группы Л.М.Алексеевой в Чечню были свидетелями того, как жители сел Веденского и Ножай-Юртовского районов требовали освободить своих близких - около 100 человек, задержанных 16 августа. Митинг проходил в Грозном возле здания правительства. К митингующим не вышел никто из представителей администрации, прокуратуры, МВД республики. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и председатель Московской Хельсинкской группы направили телеграмму на имя Президента Российской Федерации с просьбой дать указание разобраться в сложившейся ситуации. Незаконно задержанные люди были освобождены.

За последние десять лет в России жертвами убийц стали почти 300 тыс. человек. По числу умышленных убийств на 100 тыс. населения страна занимает второе место в мире. (Парламентская газета, 15 марта 2002 года).

В 2002 году в России было совершено 32,3 тыс. умышленных убийств и 58,5 тыс. преступлений, связанных с причинением тяжкого вреда здоровью. Из них соответственно 7158 (23,1%) и 15,8 тыс. (28,9%) остались не раскрыты. Ежегодно остается не установленной судьба более 30 тыс. граждан, пропавших без вести, постоянно увеличивается число неопознанных тел.

Гражданка Ш. на протяжении 4-х месяцев безуспешно пыталась добиться от управления внутренних дел и прокуратуры г.Сургута возбуждения уголовного дела по факту исчезновения ее дочери. Обстоятельства исчезновения женщины говорили о том, что она могла стать жертвой преступления. Лишь после обращения Уполномоченного в прокуратуру Ханты-Мансийского автономного округа было возбуждено уголовное дело (вх.№Ш-447).

Муж гражданки О. пропал в декабре 2001 года. Все указывало на то, что было совершено преступление. В результате вмешательства Уполномоченного прокуратурой Юго-Восточного административного округа г. Москвы уголовное дело по данному факту было возбуждено лишь 26 марта 2002 года (вх.№О-37).

Процессуальные нарушения и волокита с возбуждением уголовных дел привели к тому, что в обоих случаях установить лиц, совершивших преступления, не удалось. Время было упущено. Дела приостановлены производством.

Всего в России в 2002 году остались нераскрытыми 924,2 тыс. преступлений из числа зарегистрированных, то есть практически каждое третье преступление. Раскрываемость тяжких и особо тяжких преступлений составила 47,9 процента. В стране сложилась ситуация, при которой число приостановленных уголовных дел достигло такого уровня, что у следственных органов, занятых расследованием текущих дел, нет сил и возможностей их расследовать.

Нарушены права и свободы граждан, потерпевших от наиболее тяжких и опасных преступлений против личности. Десятки тысяч преступников остаются безнаказанными, способными совершать новые преступления. Существует ре-альная опасность и возможность еще большей жестокости и насилия с их стороны.

Кроме того, ежегодно прокуратура выявляет свыше 100 тыс. преступлений, скрытых милицией. (Российская газета, 14 февраля 2002 года). Только в УВД Калининградской области в 2001 году за сокрытие правонарушений и преступлений были наказаны 152 сотрудника, в том числе 10 руководителей. (Новые Известия, 29 марта 2002 года).

В жалобах, поступающих Уполномоченному, по-прежнему содержится критическая информация о нарушениях и незаконных действиях должностных лиц в уголовно-правовой сфере, дается негативная оценка деятельности структур власти, которые призваны обеспечить законность, правопорядок, защиту прав и интересов граждан.

Так, из жалобы гражданки Ф. следует, что группа из пяти вооруженных людей в масках расстреляла ее мужа. Были повреждены машины, на которых он приехал с друзьями на рыбалку. От полученных ранений мужчина скончался через два часа по пути в больницу. Заявительница Ф. пишет, что считает это убийство заказным - ее муж занимался частнопредпринимательской деятельностью. Однако уголовное дело было возбуждено по части 4 статьи 111 Уголовного кодекса Российской Федерации (Деяние, повлекшее по неосторожности смерть потерпевшего). Своевременно не были предприняты необходимые меры для установления владельца и номера машины, на которой приехали преступники. Баллистическая экспертиза по делу назначена через три месяца после совершения преступления. В результате проверки выяснилось, что заявление Ф. о том, что ей и главному бухгалтеру предприятия, которое возглавлял ее муж, угрожал некий гражданин Х., было направлено для рассмотрения в районное УВД, где без какого-либо разбирательства в возбуждении уголовного дела было отказано (вх.№Ф-16).

Нередко граждане страдают по причине нарушения их прав самими правоохранителями. В последние годы уровень преступности среди сотрудников органов внутренних дел повысился. Не редкими стали случаи совершения ими заказных убийств, создания банд, похищения людей с целью получения выкупа, участия в организованных преступных группах. Распространены факты злоупотребления должностными полномочиями в виде создания так называемых "крыш" коммерческим организациям. Например, по некоторым данным, в г.Санкт-Петербурге около 20 процентов "крыш" - милицейские. В свободное от работы время сотрудники органов внутренних дел за вознаграждение осуществляют охрану коммерческих предприятий, предпринимателей и даже "воров в законе". За взятки некоторые сотрудники разглашают сведения о местонахождении тех или иных лиц, интересующих преступников, ставят на учет угнанные автомашины или машины, не прошедшие таможенной регистрации, не вносят в компьютерный банк данных сведений об угнанных автомашинах. (Российская юстиция, № 12, 2002 года).

Так, на скамье подсудимых Ростовского областного суда среди 13 подсудимых, обвиняемых в бандитизме, убийстве, разбоях и грабежах, оказались трое сотрудников милиции одного из районов Ростова. (Коммерсантъ, 26 января 2002 года). В Воронеже начальник оперативно-поискового отдела областного ГУВД К. создал устойчивую преступную группу из 9 человек, большинство из которых милицейские работники. (Парламентская газета, 3 сентября 2002 года). За сбыт наркотиков и превышение служебных полномочий осужден к 12 годам лишения свободы заместитель начальника следственной части УВД г.Каменск-Уральский Свердловской области П. (Российская газета, 14 января 2002 года).

25 августа 2002г. пьяный сотрудник ГАИ в поселке Ярославский Приморского края расстрелял 15 посетителей бара. (Коммерсантъ, 5 сентября 2002 года).

Почти четыре тысячи работников милиции привлечены в 2002 году к уголовной ответственности, из них около 500 сотрудников уличены во взятках и иных должностных преступлениях.

В условиях разгула преступности на первый план выступают проблемы ее предупреждения и неотвратимости юридической ответственности за совершенные преступления.

В документах X Конгресса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, состоявшегося в Вене 10-17 апреля 2000 года, подчеркивалось, что задача предупреждения преступности должна считаться первоочередной на национальном и глобальном уровнях. Любому расширению возможностей правонарушителей совершать преступления государства должны противопоставить расширение возможностей и способностей правоохранительных и иных органов. (Доклад Генерального секретаря ООН "Положение в мире в области преступности и уголовного правосудия". - ООН., A/CONF., 187/5). Это обуславливает необходимость формирования системы предупреждения преступности, использующей положительный опыт прошлого в сочетании с новой, соответствующей современным требованиям, концепции предупреждения преступности.

Нуждается в корректировке и уголовная политика государства. Существующий ныне механизм противодействия криминалу сориентирован преимущественно на применение уголовно-репрессивных средств и методов. В стране длительное время ведутся дискуссии по вопросу об отмене смертной казни.

Многочисленные опросы населения свидетельствуют о том, что подавляющее большинство высказывается за ее сохранение. Вместе с тем практика показывает, что уровень преступности не определяется наличием или отсутствием в законодательстве такой меры наказания, как смертная казнь. В странах Западной Европы отмена смертной казни не привела к росту особо тяжких преступлений против личности, связанных с убийством.

Государства - участники Содружества Независимых Государств вводят мораторий на применение смертной казни.

Подписанный Россией Протокол №6 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, касающийся отмены смертной казни, должен быть ратифицирован, а международные обязательства страны в связи с ее вхождением в Совет Европы выполнены.

Эффективность уголовного наказания определяется не столько его суровостью, сколько неотвратимостью. Наказание должно соответствовать тяжести содеянного. Длительные сроки лишения свободы зачастую не соответствуют тяжести совершенного преступления. Осужденные в силу этого не только не исправляются, но деградируют и озлобляются.

Вместе с тем в России в местах лишения свободы находятся люди, совершившие незначительные преступления.

Гражданин Ф. осужден к 5 годам лишения свободы за похищение 27 рублей у своего знакомого, которого он перед этим долго уговаривал приобрести спиртное на совместные деньги. Потерпевший показал, что он не хотел обращаться с заявлением в милицию, но его заставили сотрудники милиции, наблюдавшие за этой сценой около магазина из милицейской машины и задержавшие Ф. сразу же после того, как он завладел деньгами. Хотя 27 рублей были возвращены владельцу и последний просил не привлекать Ф. к уголовной ответственности, органы следствия и суд посчитали, что прежде судимый Ф. за содеянное должен быть наказан. По ходатайству Уполномоченного заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации принес протест на решение суда. Однако, Президиум Верховного суда Республики Татарстан оставил приговор без изменения (вх.№ Ф-41).

Новый Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях признал хищение чужого имущества в виде кражи, мошенничества, присвоения или растраты на сумму, не превышающую пяти минимальных размеров оплаты труда (сегодня это 2250 рублей), административным правонарушением. Мнение общественности было негативным, поскольку в современных условиях постоянно растет число краж личного имущества, в том числе с садовых участков и дач, в транспорте и на улицах. Это заставило законодателей внести изменения в Уголовный кодекс и Кодекс Российской

Федерации об административных правонарушениях, установив уголовную ответственность за хищение чужого имущества, если стоимость похищенного превышает один установленный мини-мальный размер оплаты труда (450 рублей).

Вместе с тем недоумение общественности, вызвал приговор Мещанского межмуниципального суда г.Москвы, вынесенный в июне 2002 года по делу А.Быкова, известного алюминиевого магната. Суд, признав доказанной его вину в совершении тяжких преступлений, в том числе покушение на убийство, определил ему условную меру наказания и тут же освободил из-под стражи.

"Скандальным" назвала пресса процесс по делу экс-вице-мэра Волгограда С.Нижегородова, обвинявшегося в убийстве 22-летнего Ф. Находясь в состоянии алкогольного опьянения, вечером 24 января 2002 года, высокопоставленный чиновник Нижегородов застрелил на улице облаявшую его собаку. Затем выстрелил с небольшого расстояния дробью, смертельно ранив хозяина собаки. После этого поспешно скрылся, угрожая пытавшимся догнать его людям оружием. Следствие предъявило Нижегородову обвинение в убийстве из хулиганских побуждений, однако, Волгоградский областной суд переквалифицировал действия подсудимого. И обвинение уже звучало как причинение смерти по неосторожности. Областной суд приговорил Нижегородова к трем годам лишения свободы условно с испытательным сроком - один год. (Независимая газета, 19 сентября 2002 года).

В то же время за преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков, в местах принудительного содержания находятся сотни тысяч заключенных (в женских колониях примерно одна третья часть, в мужских - одна пятая). Однако, как правило, отбывают срок обычные наркоманы, больные люди, уличенные в приобретении наркотиков и хранении их без цели сбыта. На это обстоятельство обратил внимание Председатель Верховного Суда Российской Федерации В.М.Лебедев на итоговом совещании председателей судов субъектов Федерации в январе 2002 года, отметив, что число осужденных за незаконный оборот наркотиков возросло на 19 процентов. Но милиция в основном задерживает наркозависимую молодежь, а вовсе не организаторов наркопритонов и продажи зелья. Председатели судов подтвердили, что в их регионах одни и те же лица могут фигурировать одновременно в десяти и более уголовных делах о незаконном обороте наркотиков, однако к ответственности они не привлекаются. (Коммерсантъ, 29 января 2002 года).

Органы внутренних дел, руководствуясь застарелой установкой достижения показателей в борьбе с преступностью, продолжают оформлять дела в отношении наркоманов, совершенно не думая о сломанных человеческих судьбах. Между тем практически нет видимых положительных сдвигов на главном направлении - борьбе с организованными формами незаконного оборота наркотиков, хотя официальные показатели наркопреступности ниже ее реальных масштабов приблизительно в 10 раз. Ежегодно изымаемое правоохранительными органами количество наркотических средств, по оценке экспертов, составляет лишь десятую часть от незаконного оборота наркотиков. (Аналитический доклад НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации "Состояние законности в Российской Федерации". - М., 2002).

Так, гражданка А. была привлечена к уголовной ответственности за сбыт 0,03 грамма героина, которые она купила у сбытчика по просьбе своей знакомой. Знакомая была задержана сотрудниками милиции за хранение наркотиков и согласилась выступить в качестве посредника. После передачи ею наркотика гражданке А., та была задержана, арестована и впоследствии осуждена Чертановским межмуниципальным судом г. Москвы к 7 годам лишения свободы. Поисками же фактического сбытчика никто не занимался. (Московский комсомолец, 15 октября 2001 года).

Таких случаев в судебной практике много, и лишь единицам из числа осужденных к длительным срокам лишения свободы удается добиться смягчения приговора.

Гражданин Ф. по просьбе своего знакомого на его деньги приобрел 0,033 грамма героина, за что был осужден Нижнекамским городским судом как сбытчик наркотиков к 7 годам лишения свободы. Фактически же Ф. не преследовал цель сбыта,

действовал лишь как посредник. В связи с этим Президиум Верховного суда Республики Татарстан переквалифицировал его действия и определил ему наказание в виде лишения свободы сроком на 2 года 10 месяцев с отбыванием наказания в колонии-поселении. В результате вмешательства Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации по протесту прокурора Республики Татарстан приговор Нижнекамского городского суда в отношении Ф. был отменен (вх.№ Ф-134).

Другой заявитель А., жалоба которого поступила Уполномоченному, осужден к 4 годам 6 месяцам лишения свободы за пособничество в изготовлении наркотиков. На протяжении длительного времени А. не может добиться пере-смотра приговора. Согласно приговору Вязниковского городского суда Влади-мирской области его вина заключается в том, что он впустил самого изгото-вителя в квартиру своей сестры и разрешил ему для переработки маковой соломки воспользоваться плитой, а также дал ведро и тарелку. Сам изготовитель, а также еще один свидетель происходившего показали, что А. не видел количество при-несенного наркотического сырья и на протяжении трех часов спал и был разбу-жен только вошедшими в квартиру милиционерами. Надзорные судебные ин-станции считают приговор в отношении А. законным и обоснованным, оставляя без удовлетворения жалобы осужденного, его матери, а также ходатайства Уполномоченного по правам человека (вх.№А-316).

Представляется, что критерии определения объема находящихся в неза-конном обороте наркотических средств как небольшой, крупный, особо крупный должны быть установлены законом, исходя из их количества, свойств, степени воздействия на организм человека и других обстоятельств. С учетом этого сле-дует определять и карательную политику государства в борьбе с наркоманией.

С преступностью в нашей стране, как и во всем мире, неразрывно связана коррупция, проникшая практически во все сферы власти и управления. Масшта-бы ее распространения сегодня представляют национальную угрозу

За рубежом все чаще оценивают Россию как одну из неблагоприятных стран мира, а ее чиновный аппарат – как один из самых коррумпированных. Скандалы и разоблачения в высших эшелонах власти, далеко не в полной мере отражают масштабы распространения коррупции в стране.

Организованная преступность в настоящее время контролирует значи-тельную часть экономики страны, а борьба с коррупцией ведется крайне слабо. Оперативные структуры органов внутренних дел, располагая информацией о коррумпированности сановных особ, даже не пытаются ее реализовать. Пре-следуют, в основном, мелких мздоимцев. Преступления, совершенные организо-ванными группами, раскрываются крайне редко.

Масштабы нанесенного стране в связи с этим экономического, политиче-ского и морального ущерба не поддаются определению. Многие возможности упущены безвозвратно. Еще в январе 2000 года, утверждая новую редакцию Кон-цепции национальной безопасности, Президент Российской Федерации В.В.Путин признал проблему коррупции не только правовой, но и политической бедой России. Коррумпированные чиновники, взяточники, сросшиеся почти во-едино с государственными и коммерческими структурами, криминальные группи-ровки могут стать той самой силой, которая способна взорвать государство из-нутри.

Результаты исследования, проведенного Фондом ИНДЭМ, опубликован-ные в апреле 2002 года, показали, что коррупция является органической частью нашей жизни. Так считает почти половина населения и около 60 процентов пред-принимателей. Минимальные затраты населения России на взятки составляют около 3 млрд. долларов в год, хотя на самом деле эти суммы в 3-5 раз выше. В коррупцию на бытовом уровне вовлечено не менее половины активного населе-ния. Ассортимент поборов безграничен: так называемая "бесплатная" медицин-ская помощь, улаживание дел с автоинспекцией или милицией, получение и оформление жилья, освобождение от службы в армии и многое-многое другое. В значительной степени коррумпирована сфера образования, особенно высшие учебные заведения. ВУЗы выпускают на рынок труда все большее число моло-дых энергичных, но все менее профессиональных, все менее талантливых и все более привычных к взятке как к норме людей. Это имеет место и в специально-стях, связанных с обороной, безопасностью,

правоохранительной деятельностью. От таких кадров государственный аппарат слабеет. Чем он слабее, тем менее стабильна жизнь в стране.

Трудно сегодня приходится начинающему бизнесмену и мелкому предпринимателю. Из контролирующих органов наиболее коррумпированы таможня, налоговая инспекция, пожарная инспекция, санэпидемслужба. Чиновники навязывают бизнесу свои условия. За услугу чиновник может потребовать не только деньги, но и попросить устроить на работу родственника, оформить на него квартиру, сделать крупный взнос в созданный им "благотворительный фонд". (Доклад "Диагностика российской коррупции: социологический анализ". <http://www.anti-corr.ru>).

Между тем в 2002 году выявлено лишь 7311 случаев получения и дачи взятки должностными лицами (в 2001 г. – 7909). Причем, как правило, среди задержанных работники учебных и медицинских учреждений, муниципальные служащие. Ответственные должностные лица фигурируют крайне редко.

В отечественном законодательстве до сих пор отсутствует состав преступления, определяемый термином "коррупция". Поэтому борьба с ней ведется лишь на основании статей 290, 291, 304 УК РФ (получение взятки, дача взятки, провокация взятки).

Российское законодательство в этой сфере имеет значительные пробелы. Например, положения Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации" запрещает государственным служащим получать подарки и вознаграждения, связанные с исполнением служебных обязанностей. В то же время нормы Гражданского кодекса Российской Федерации (ст. 527) государственным служащим и служащим муниципальных образований разрешают получать подарки в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей. Существует лишь одно ограничение – стоимость подарка не должна превышать пяти минимальных размеров оплаты труда, однако, не определено количество получаемых подарков в день, в год.

Таким образом, имеют место расхождения между положениями Уголовного кодекса Российской Федерации и Федерального Закона "Об основах государственной службы Российской Федерации", с одной стороны, и Гражданского кодекса – с другой.

Между тем еще в Российском Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года говорилось об уголовной ответственности чиновника или иного лица, состоящего на государственной службе, который "по делу или действию, касающемуся до обязанностей его по службе, примет, хотя и без всякого в чем-либо нарушения сих обязанностей, подарок, состоящий в деньгах, вещах или в чем бы то ни было ином". Такое деяние носило название мздоимство.

В настоящее время не существует общепринятого понятия коррупции. Наиболее полное определение дано Междисциплинарной группой по коррупции Совета Европы:

"Коррупция представляет собой взяточничество и любое другое поведение лиц, которым поручено выполнение определенных обязанностей в государственном или частном секторе и которое ведет к нарушению обязанностей, возложенных на них по статусу государственного должностного лица, частного сотрудника, независимого агента или иного рода отношений и имеет целью получение любых незаконных выгод для себя и других".

Руководство, подготовленное Секретариатом ООН на основе опыта разных стран, включает в понятие коррупции следующие признаки:

- кражу, хищение и присвоение государственной собственности должностными лицами;
- злоупотребления служебным положением для получения неоправданных личных выгод (льгот, преимуществ) в результате неофициального использования официального статуса;
- конфликт интересов между общественным долгом и личной выгодой.



В целях повышения доверия общества к государственным институтам, обеспечения условий для добросовестного и эффективного исполнения государ-ственными служащими должностных обязанностей, исключения злоупотребле-ний на государственной службе Указом Президента Российской Федерации № 885 от 12 августа 2002 года утверждены общие принципы служебного поведения государственных служащих.

Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации, принимаемый российским парламентом, будет включать два вида правил. Пер-вый вид - это правила общения государственного служащего с гражданами. Они определяются общепризнанными этическими нормами и личными моральными качествами, такими, как честность, справедливость, корректность, вниматель-ность и другими. Второй тип - это правила антикоррупционного поведения госу-дарственного служащего.

Принятый свод принципов служебного поведения потребует от чиновников серьезно изменить стиль поведения, воздерживаться от совершения действий, которые могли бы вызвать какие-либо сомнения в честном и объективном испол-нении ими обязанностей, а также избегать конфликтных ситуаций, способных на-нести ущерб репутации или авторитету государственного органа.

Например, в Краснодарском крае имели место случаи, когда граждане по-лучали в долг крупные суммы денег под залог дорогих иномарок. Взыскивая долг путем установления права собственности истца на отданный ему в залог автомобиль, суды обязывали регистрационные отделы ГАИ-ГИБДД регистриро-вать спорный автомобиль на имя истца, не выясняя прошла ли машина тамо-женное оформление, уплачены ли налоги государству. В соответствии же со ст.131 Таможенного кодекса РФ автомобиль, за который не уплачены таможен-ные сборы, не может быть предметом гражданского оборота и, соответственно, ответчик вообще был не вправе им распоряжаться. УВД г.Краснодара 27 апреля 2002 года направило в суд "Заключение о признании регистрации автомобилей недействительной". По инициативе ГАИ-ГИБДД отдельные судебные решения о регистрации сомнительных автомобилей были опротестованы в порядке надзо-ра. Дела направлены на новое судебное рассмотрение в те же суды. Протесты не были удовлетворены, а автомобили остались в гражданском обороте. Таким образом, государство потеряло миллионы долларов, нанесен урон авторитету судебной власти. (Парламентская газета, 27 ноября 2002года).

Российская правоохранительная система не справляется с задачей эф-фективной борьбы с преступностью и коррупцией.

В сферу действия системы уголовной ответственности в первую очередь попадают бедные слои населения, у кого нет средств на помощь адвоката, кто не прикрыт депутатской неприкосновенностью, кто не смог внести залог, чтобы, находясь на свободе до суда, добыть или сфабриковать необходимые материа-лы для своего оправдания, или просто откупиться.

Жестких, действенных мер по искоренению этих негативных явлениями го-сударство не предпринимает. До сих пор не приняты антикоррупционные про-граммы в сырьевом и топливо-энергетическом секторах экономики, в финансово-кредитной, налоговой, таможенной сферах, в алкогольном бизнесе, в области приватизации государственной и муниципальной собственности.

Целесообразно разработать государственную целевую программу борьбы с коррупцией, предусматривающую комплексную систему политическх, право-вых, экономических, социальных, пропагандистских и иных мер по борьбе с кор-рупцией, включая ее профилактику. Нормативное закрепление перечня сфер приоритетного антикоррупционного реагирования позволит сконцентрировать ресурсы государства на стратегически важных направлениях.

Следует принять федеральный закон, регулирующий борьбу с коррупцией, в котором давалось бы общее определение коррупции, конкретизировался круг субъектов подкупа-продажности, формулировались основополагающие подходы к борьбе с коррупцией, специальные меры ее предупреждения и социального контроля. Необходимо также совершенствовать законодательство в сфере по-пыток легализации

преступных доходов. Важным в борьбе с коррупцией является ратификация Конвенции Совета Европы "Об уголовной ответственности за коррупцию", подписанной Российской Федерацией 27 января 1999 года.

В целях эффективной борьбы с коррупцией важна реформа государственного аппарата с тем, чтобы до минимума сократить возможности чиновников способствовать лоббированию частных, коммерческих и иных запросов вопреки государственным и общественным интересам. Необходимо законодательно отрегулировать методы лоббистской деятельности, которая в цивилизованном виде является одной из форм осуществления права граждан на участие в управлении страной, и принять соответствующий закон. Проект такого закона существует с 1995 года. Хотелось бы надеяться, что он будет принят российским парламентом. Требуется разработать эффективные механизмы проверки и контроля за соблюдением ограничений, установленных законодательством для государственных служащих.

Целесообразно создание единого информационного пространства путем объединения информации правоохранительных и контролирующих органов для обеспечения эффективной профилактики коррупции в системе государственной службы и предупреждения проникновения в нее представителей организованной преступности.

Борьба против преступности и коррупции должна стать постоянной функцией государства и заботой всего общества.

Защита экономических и социальных прав граждан

Конституция Российской Федерации возлагает на государство обязанность создавать условия, обеспечивающие достойную жизнь и гармоничное развитие личности.

Однако экономические реформы, проводимые в стране с 1991 года, привели к радикальным переменам в социальной структуре общества, изменили условия жизни россиян далеко не в лучшую сторону. Падение производства, инфляция обусловили существенное снижение уровня жизни значительной части населения страны, рост безработицы. В ряде регионов страны возникли острые социальные конфликты. Хронический недостаток бюджетных средств ограничил возможности государства в проведении активной социальной политики.

Согласно официальной статистике, уровень реальных денежных доходов населения в настоящее время снизился по сравнению с 1991 годом примерно на 50 процентов. Число граждан, имеющих доходы ниже прожиточного минимума, составляет около одной третьей части общей численности населения. Уровень заработной платы, пенсионного обеспечения миллионов людей, бюджетные затраты на образование и здравоохранение остаются крайне низкими. Ухудшается физическое здоровье, психологическое и нравственное состояние людей. Значительно увеличилось число нарушений экономических и социальных прав граждан.

Участились случаи незаконных увольнений работников, приняты массовый характер несвоевременная выплата заработной платы, направление работников в вынужденные неоплачиваемые отпуска. Во многих коммерческих организациях трудовые отношения не оформляются в установленном законом порядке.

Жалобы граждан о защите конституционных прав в сфере труда и занятости составляют примерно 10 процентов от всех обращений, поступивших Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации в 1998-2002 годах. Больше всего обращений поступает от тех, кто трудится в бюджетных организациях.

Установление минимального размера оплаты труда ниже прожиточного минимума привело к ситуации, когда огромная часть населения получает заработную плату, на которую невозможно прожить. Это является нарушением Конституции Российской Федерации и положений Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

В частности, работники, занятые в бюджетных сферах, некоторые категории государственных и муниципальных служащих получают заработную плату ниже прожиточного уровня. Это сказывается на качестве их труда, влечет высокую

текучесть кадров, сокращается количество работников-профессионалов, которые могут передать свой опыт начинающим работникам.

Коммерческие структуры фактически выплачивают два вида заработной платы: "белую" - в пределах установленного минимума и "черную" - по усмотрению работодателя. Соответственно, налоговые и иные выплаты производятся из минимальных сумм, что отрицательно сказывается на пополнении бюджета на всех уровнях. В этих условиях должным образом не удерживаются деньги по исполнительным документам (например, алименты, возмещение ущерба и другие). При такой системе оплаты труда люди, достигшие пенсионного возраста, получают право только на минимальную пенсию и вынуждены продолжать трудовую деятельность, чтобы обеспечить себе возможность выживания.

Одной из острых проблем остается несвоевременная выплата заработной платы. Согласно информации Госкомстата России, суммарная задолженность по заработной плате по состоянию на 1 января 2003 года составила 30 млрд.575 млн.рублей. Реальная цифра значительно выше, поскольку не все организации и предприятия, особенно среднего и малого бизнеса, официально сообщают о размерах и сроках образовавшейся задолженности. Из-за страха потерять работу люди вынуждены продолжать выполнять свои обязанности без соответствующего вознаграждения за труд, что, по сути, является принудительным трудом, запрещенным Конституцией Российской Федерации и международно-правовыми актами.

Новый Трудовой кодекс Российской Федерации предусматривает ответственность работодателя за несвоевременную выплату заработной платы. Вместе с тем в течение 2002 года продолжался рост задолженности по заработной плате, например, работникам образования. Однако сведения о мерах, которые в связи с грубейшими нарушениями прав человека предпринимаются в отношении работодателей, отсутствуют. Подобное положение свидетельствует о том, что норма закона об ответственности за несвоевременную выплату заработной платы пока носит декларативный характер. К тому же до сих пор не определен механизм ее реализации. Штрафные санкции вряд ли могут остановить работодателя от использования не по назначению денег, предназначенных на выплату заработной платы.

Для разрешения критических ситуаций, связанных с задержками выплаты заработной платы, Уполномоченный в 1998-2002 годах обращался к Президенту Российской Федерации В.Н.Ельцину, Президенту Российской Федерации В.В.Путину, председателям Правительства Российской Федерации Е.М.Примакову, С.В.Степашину, М.М.Касьянову, главам субъектов Российской Федерации, депутатам Государственной Думы и членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Одним из эффективных способов защиты трудовых прав граждан стала работа выездных приемных Уполномоченного на местах, встречи с трудовыми коллективами, руководителями местных администраций, правоохранительных органов, контрольно-ревизионных органов Министерства финансов Российской Федерации, представителями средств массовой информации.

На основании информации начальника Управления госэнергонадзора по Республике Коми Л.Елфимова о нарушении трудовых прав работников учреждений сферы энергетического надзора, Уполномоченный обратился к Председателю Правительства Российской Федерации М.М.Касьянову с предложением подготовить нормативный акт, обеспечивающий соблюдение прав работников этой сферы (вх.№КЛ-663). По поручению Правительства Российской Федерации, Минэнерго России подготовило новую редакцию проекта постановления Правительства Российской Федерации "О финансировании надзорной деятельности специализированных учреждений в области государственного энергетического надзора в субъектах Российской Федерации". Финансирование восстанавливается, сокращается задолженность по заработной плате и иным обязательным платежам.

Если на государственных предприятиях проблема с трудом, но решается, то на предприятиях других форм собственности люди оказались фактически беззащитными, брошенными на произвол судьбы.

Гражданка К. обратилась с жалобой на неисполнение решения Краснокамского городского суда Пермской области по ее иску к ликвидационной комиссии ОАО "Игрушки" о взыскании задолженности по заработной плате. Главный судья по Пермской области разъяснил, что решение суда исполнить невозможно, так как для этого недостаточно имущества должника (вх.№К-609).

Согласно законодательству, государство не несет ответственность по долгам предприятий, признанных несостоятельными (банкротами). Таким образом, несмотря на нарушение конституционного права, оказать содействие в его восстановлении оказывается невозможным. Этот пробел в законодательстве необходимо восполнить исходя из статьи 7 Конституции Российской Федерации, в которой сказано, что наша страна – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Неисполнение судебных решений подрывает авторитет суда и государства в целом, порождает у граждан недоверие к органам власти.

В целях своевременной и полной выплаты заработной платы целесообразно:

-обеспечить усиление мер экономической, административной и уголовной ответственности должностных лиц, собственников либо их представителей, осуществляющих функции работодателя, за нарушение права трудящихся на полную, своевременную оплату выполненной работы;

-установить право работника требовать возмещения морального вреда, связанного с задержкой выдачи заработной платы;

-упростить порядок рассмотрения данных обращений граждан.

Необходимо совершенствовать законодательство, ориентируясь при этом на введение нормы о первоочередности платежей по заработной плате на основании положений Конвенции №173 Международной организации труда.

Неудовлетворительным следует признать обеспечение надлежащих условий и охраны труда. В России более 40 процентов работников предприятий и организаций заняты на тяжелых и вредных работах, где устанавливаются различные льготы и компенсации. Ежегодно на производстве травмируется более 360 тыс. человек и около 8 тыс. человек погибает. Жизнь и здоровье людей на производстве подвергается опасности. Стареют основные производственные фонды, растет количество аварий, крупных пожаров, вредных выбросов.

В стране не создана система охраны труда, соответствующая новым экономическим и трудовым отношениям, не обеспечено финансирование принятых федеральных, отраслевых и региональных программ улучшения условий и охраны труда, отсутствует правовая ответственность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за производственный травматизм.

Ряд требований Основ законодательства Российской Федерации об охране труда, вступивших в силу в 1993 году, не выполняются. До настоящего времени не созданы фонды охраны труда, медленно решаются вопросы создания в органах исполнительной власти субъектов Федерации подразделений государственного управления охраной труда.

Для обеспечения государственных гарантий в области охраны труда, а также поддержания необходимого уровня социальной защиты работников целесообразно:

-продолжить работу по пересмотру действующих и разработке новых норм и правил по охране труда, гигиенических нормативов, санитарных норм и правил;

-провести сертификацию производственных объектов на соответствие требованиям безопасности;

-пересмотреть и расширить списки производств, работ, профессий и должностей, на основании которых работники получают право на дополнительный отпуск и сокращенный рабочий день в связи с вредными и опасными условиями труда;

-ратифицировать конвенции Международной организации труда, касающиеся вопросов охраны, гигиены и безопасности труда;

-упорядочить систему государственного и общественного контроля за соблюдением законодательства об охране труда;

-установить единую систему статистической отчетности в этой области.

Нынешняя ситуация на рынке труда значительно отличается от существовавшей в стране в начале рыночных реформ. Закон Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" 1991 года и Федеральный закон 1996 года о внесении изменений и дополнений данным Законом определяют основные направления политики Российской Федерации в сфере занятости. При этом акценты сделаны на обеспечение равных возможностей для всех граждан России. Независимо от национальности, пола, возраста, социального положения, политических убеждений, отношения к религии они могут осуществлять свое право: на добровольный труд; на поддержку трудовой и предпринимательской инициативы в рамках закона; на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Ставится задача содействовать развитию способностей граждан к производительному, творческому труду.

Вместе с тем за последние пять лет численность занятого населения страны сократилась на 9 процентов. Так, в конце августа 2002 года 5,4 млн. человек, или 7,5 процента экономически активного населения значились как безработные, в то время как в органах государственной службы занятости в качестве безработных было зарегистрировано только 1,2 млн. человек, или 1,7 процента экономически активного населения. Таким образом, официальные данные о количестве безработных не соответствуют реалиям, не учитывают скрытую безработицу. Многие граждане не становятся на учет в центры занятости, так как не рассчитывают получить помощь от государства.

Сложным остается положение, касающееся занятости женщин и молодежи. Право на защиту от безработицы, закрепленное в российском законодательстве, международно-правовых актах, в том числе Конвенции о содействии занятости и защите от безработицы, реализуется неудовлетворительно.

Новый Трудовой кодекс Российской Федерации значительно изменил положение работника и работодателя. Он более полно отвечает требованиям сегодняшнего дня и должен способствовать нормализации ситуации в сфере трудовых отношений.

Вместе с тем количество жалоб на незаконное увольнение с работы не уменьшается. В ходе их проверок установлены факты грубого нарушения прав граждан. В частности, были удовлетворены требования гражданки Ф., обратившейся к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации с жалобой на действия должностных лиц Управления исполнения наказания Минюста России, преследующих ее по личным мотивам (вх.№Ф-70). Гражданин Р. обратился с жалобой на действия должностных лиц Хасанского района Приморского края, грубо нарушающих его трудовые права (вх.№Р-73). На основании обращения Уполномоченного прокуратурой Приморского края была проведена проверка, в ходе которой факты нарушений подтвердились. В отношении главы муниципального образования Хасанского района Приморского края В.Кривулина возбуждено уголовное дело по факту превышения им должностных полномочий. Таких примеров множество. Но не всегда виновные привлекаются к ответственности.

В последние годы в российском обществе возросло понимание значения малого и среднего бизнеса как социальной основы рыночной экономики и фактора политической стабильности.

Общее количество занятых в сфере малого и среднего бизнеса составляет 11,6 млн. человек, или около 17 процентов всего экономически активного населения России. Совокупный вклад малых предприятий во внутренний валовой продукт (ВВП) составляет 10 процентов. Во многих случаях малые предприятия являются безальтернативной сферой трудоустройства граждан России.

Инициативы Президента Российской Федерации В.В.Путина, принятие Концепции государственной поддержки малого предпринимательства, ряд изменений, внесенных в федеральные законы и направленных на деbüroкратизацию экономики, позволяют с оптимизмом оценивать будущее малого и среднего бизнеса.

Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации при поддержке Администрации Президента, Правительства Российской Федерации и Федерального Собрания Российской Федерации на базе Российской академии Государственной службы при Президенте Российской Федерации 11 июня 2002 года был проведен симпозиум "Защита прав и интересов малого и среднего бизнеса в Российской Федерации". Представители более двадцати регионов России, делегации из Италии, Малайзии и Китая, руководители малого и среднего бизнеса, правозащитных организаций приняли участие в разработке программы развития малого и среднего бизнеса в России. Ее реализацию было предложено начать на базе Московской области. Результатом работы симпозиума стало так же создание секции по защите прав работников малого и среднего бизнеса при экспертном совете Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Необходимо создать благоприятные условия для развития этого сектора экономики, законодательно закрепить рамки его функционирования. Важно защитить права предпринимателей и стимулировать их работу. Целесообразно в связи с этим проанализировать проблемы каждого региона, отрасли, крупного предприятия, определить экономические возможности для малого и среднего бизнеса, те его формы и направления, которые актуальны и являются в настоящее время приоритетными для России.

Реализация социальных прав граждан - одна из наиболее сложных проблем современной России. Одна третья часть населения страны живет либо на грани, либо за чертой бедности. Одновременно углубляется расслоение общества.

Расширение сферы платных услуг в медицине и образовании ведет к коммерциализации государственных и муниципальных образовательных учреждений, больниц и лечебниц. Вместе с тем система медицинского страхования, которая призвана компенсировать больным людям расходы на лечение, действует неэффективно.

Размер государственных пособий гражданам, имеющим детей, недопустимо низок.

В сложившихся экономических условиях Президентом, Правительством Российской Федерации предпринимаются определенные меры, направленные на частичную финансовую компенсацию затрат наиболее нуждающимся группам населения. Однако социальные проблемы усугубляются. Количество людей с малым достатком не уменьшается. Нищета порождает чувство безысходности, разочарования в обещаниях властей.

По данным Госстроя России (исх.№13-1/787 от 15.02.02г.), 80 процентов граждан страны нуждаются в улучшении жилищных условий. Во многих регионах строительство жилья вообще не ведется. Длительное время не выделяется жилье лицам, пользующимся правом на его первоочередное получение. Более 2,5 млн. человек проживают в ветхом и аварийном жилищном фонде. Подлежащий сносу ветхий и аварийный жилищный фонд (с износом более 70 процентов) составляет почти 90 млн. кв. метров, или 3,1 процента всего жилищного фонда.

В последние годы увеличилось количество обрушений ветхих и аварийных жилых домов, подчас сопровождающихся человеческими жертвами. В 2002 году обрушились дома в г.Санкт-Петербурге, в некоторых городах республик Татарстан, Дагестан, в Астраханской, Кемеровской, Ростовской, Томской, Тульской областях и в других регионах. Тяжелое положение сложилось в ряде областных центров субъектов Российской Федерации, а также малых городах России, где крайне ограничено строительство нового жилья и почти не реконструируется старый жилищный фонд.

Нарушения прав граждан в сфере жилищного и градостроительного законодательства стали темой специальных докладов уполномоченных по правам человека Республики Башкортостан и в Саратовской области. Остроту проблемы обеспечения

конституционного права на жилище отмечают в своих ежегодных докладах все уполномоченные по правам человека, действующие в субъектах Российской Федерации.

Важнейшие международно-правовые акты, такие как Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Европейская Социальная хартия и другие, содержат комплексный подход к решению вопроса об обеспечении людей жильем. Наиболее полно эти принципы нашли отражение в Рекомендации Международной организации труда 1961 года о жилищном строительстве для трудящихся. В Рекомендации, в частности, отмечается, что цель государственной политики должна заключаться в том, "чтобы стоимость соответствующего и удовлетворительного жилища не превышала разумной части дохода трудящегося, выплачиваемой в виде квартирной платы, либо в виде платежей с целью покупки такого жилища... Государственные органы власти должны в той степени, в какой это необходимо и практически осуществимо, либо непосредственно обеспечивать граждан жилплощадью, либо поощрять обеспечение их сдаваемым в аренду или приобретаемым в собственность жилищем, ...оказывать специальную финансовую помощь гражданам, которые, имея недостаточные доходы или чрезвычайно высокие расходы, связанные с содержанием семьи, не в состоянии получить надлежащее жилище".

Государство не должно ослаблять свои позиции на рынке жилья. Необходима взвешенная и продуманная стратегия выполнения программы реформирования жилищно-коммунального хозяйства, соответствующая интересам и реальным возможностям населения.

Следует предусмотреть возможности улучшения жилищных условий для семей со средним достатком путем внедрения в практику долгосрочных жилищных кредитов на приемлемых условиях, предоставления субсидий на строительство и приобретение жилья, оказания помощи в развитии индивидуального жилищного строительства и других мер государственной поддержки. Малоимущим гражданам, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, жилище должно предоставляться бесплатно или за доступную плату из государственного и муниципального жилищных фондов.

По мнению специалистов жилищно-коммунальной отрасли, если в ближайшие два-три года не будут предприняты кардинальные меры, в России неизбежны массовые нарушения жилищных прав граждан. А через пять лет страна войдет в глубокий жилищный кризис, поскольку износ жилищного фонда, особенно домов периода массовой панельной застройки шестидесятых годов, достиг критического уровня. В данном случае уже можно говорить не только о нарушении жилищных прав граждан, но и о нарушении права на жизнь. Дома, находящиеся в аварийном состоянии, готовые в любой момент рухнуть, и жилье, в котором температура зимой не поднимается выше +7 градусов, просто опасны для жизни.

Без реальной, эффективной и адресной помощи государства большинству населения с низкими доходами проблему содержания и ремонта своего жилья не решить. Изыскивать средства на реконструкцию жилья необходимо немедленно. Предусмотренных в бюджете на 2003 год средств на выполнение подпрограммы "Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилого фонда", по оценкам специалистов, явно недостаточно.

Реформа жилищно-коммунального хозяйства в России жизненно необходима. Однако начало ее реализации в ряде субъектов Российской Федерации имело негативные социальные последствия. Поспешные и порой непродуманные административные решения привели к массовым нарушениям прав граждан.

Многочисленные обращения граждан, поступающие Уполномоченному, свидетельствуют о непосильном для них резком повышении тарифов на коммунальные услуги и квартирную плату. Положение усугубляется тем, что темпы роста тарифов на жилищно-коммунальные услуги не соответствуют доходам населения.

При таких обстоятельствах попытки административным путем форсировать переход на полную оплату населением жилищно-коммунальных услуг приводят к резкому ухудшению материального положения малообеспеченных граждан, лишают их права на достойное существование.

К таковым следует отнести решение администрации г.Воронежа в одночасье перейти на стопроцентную оплату коммунальных услуг, что привело население к акциям протеста. При повышении тарифов на жилищно-коммунальные услуги следует учитывать уровень реальных доходов граждан, а также качество предоставляемых услуг, которое, несмотря на рост цен, не улучшается.

Особенно острым остается вопрос эксплуатации жилья в зимних условиях. Прежде всего, это связано с недопоставками топлива. Наиболее часто из-за этого страдают жители республик Карелия, Коми, Саха (Якутия), Тыва, Алтайского, Красноярского, Приморского и Хабаровского краев, Амурской, Архангельской, Иркутской, Калининградской, Камчатской, Курганской, Магаданской Мурманской, Новгородской, Псковской, Сахалинской Тверской и Ульяновской областей. (Права человека в регионах Российской Федерации. Сборник докладов о событиях 2001 года. - Москва, Московская Хельсинкская Группа, 2002).

Например, в Ульяновске тарифы на коммунальные услуги с 1 мая 2002 года повысились в 1,5 раза, в том числе на горячую воду в 2 раза. Но даже высокий уровень тарифов не гарантирует подачу тепла в квартиры. В Тверской области население платит за коммунальные услуги в полном объеме, однако, топлива для региона на зиму 2002/03 года было закуплено явно недостаточно.

Уже несколько лет температура в квартирах жителей микрорайона Бийско-го льнокомбината в зимнее время не поднимается выше +12 градусов, в то время как плата за отопление и горячее водоснабжение повысилась в 2 раза. После обращения Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации к главе администрации Алтайского края проблемы с теплоснабжением были устранены (вх.№КЛ-669).

Наряду с трудностями, которые испытывает население в связи с нарушением жилищных прав граждан, порой имеют место случаи беспрецедентного самоуправства со стороны чиновников. Так, в г.Кемерово работники жилищно-эксплуатационной конторы за неуплату жилищно-коммунальных услуг электрической сваркой заварили входную дверь жильца квартиры. Пытаясь выбраться через окно, 50-летний Сергей Плотников сорвался вниз и от полученных травм скончался в больнице.

В заявлении, сделанном в связи с этим трагическим случаем и в обращении к прокурору Кемеровской области Уполномоченный потребовал привлечь к ответственности должностных лиц, допустивших произвол и самоуправство и посягнувших на конституционные права и свободы гражданина (исх.№ОМ 18892-22 от 06.08.02г.). В настоящее время виновные, привлечены к уголовной ответственности.

В целях предупреждения массовых нарушений прав граждан Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации неоднократно обращался к главам администраций субъектов Российской Федерации с предложением не форсировать реформу жилищно-коммунального хозяйства, взять под личный контроль ее реализацию и предпринять необходимые меры по социальной поддержке населения, предоставлению адресной целевой помощи нуждающимся за счет средств местных бюджетов.

Необходимо совершенствовать и административные процедуры, не создавать дополнительные трудности гражданам при взаимоотношениях с коммунальными службами.

Так, в связи с жалобами жителей Москвы на неудобства при оплате жилищных, коммунальных платежей и услуг телефонной связи, связанные с необходимостью оплачивать отдельно каждую из представленных услуг, Уполномоченный в обращении к первому заместителю премьера правительства Москвы П.Аксенову предложил ввести оплату в рамках единого документа. В настоящее время введена форма единой расчетной квитанции по платежам на все предоставляемые услуги. Расширена сеть банков, осуществляющих прием платежей, включая и отделения Московского почтамта. Данные изменения затронули интересы более 8,5 миллионов жителей г.Москвы.

Другой пример. 18 января 2002 года акционерное общество "Мосэнерго" издало приказ №42 "О расчетах бытовых потребителей за поставленную электрическую и тепловую энергию". Им, в частности, планировалось изменить систему оплаты



гражданами за оказываемые услуги. Они должны были платить за еще не использованную энергию авансом. На основании заключения Уполномоченного прокурор города Москвы принес протест на приказ АО "Мосэнерго". Но-вая система расчетов введена не была. Удалось предотвратить ущемление прав свыше 15 миллионов жителей Москвы и Московской области.

Правительство Российской Федерации планирует выделить в 2003 году целевым назначением 17,5 млрд. рублей на финансирование льгот по оплате жилья и коммунальных услуг. Они будут адресованы всем социально уязвимым слоям населения, в том числе ветеранам труда. Руководителям администраций субъектов Российской Федерации необходимо взять под особый контроль расходование этих средств. Важно, чтобы денежные средства дошли до тех, кому они предназначены.

Недостаточное внимание государства к социальной молодежной политике, отсутствие ювенальной юстиции при широкомасштабном применении репрессивных мер по отношению к молодым правонарушителям, сверхвысокий уровень детской и подростковой безнадзорности и беспризорности делает невозможным обеспечение специальной защиты детей и молодежи от физической опасности и моральных травм, нарушает права детей на социальную и юридическую помощь.

Вопросы детства, защиты прав и законных интересов ребенка находятся в центре внимания работы института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах.

Еще в 1999 году в обращении Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации к Председателю Правительства Российской Федерации отмечалось, что проблема беспризорных детей приобрела в России характер гуманитарной катастрофы. (Защита прав человека. Сборник документов:1998-2000. - М.: Юридическая литература, 2001. С.543.).

Вопросам защиты прав и законных интересов детей посвящены разделы ежегодных докладов о деятельности Уполномоченного в 2000 и в 2001 году. Они также отражены в ежегодных докладах уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

В 2002 году с Российским детским фондом было подписано соглашение о сотрудничестве и взаимопомощи в деле защиты прав детей.

Уполномоченный и Председатель Российского детского фонда обратились к Президенту России В.В.Путину с просьбой принять необходимые меры по оказанию помощи в защите прав детей-сирот, взрослых их воспитывающих и организаций, защищающих права ребенка.

Проблемы семейного устройства детей-сирот, совершенствование работы по профилактике социального сиротства, безнадзорности, правонарушений несовершеннолетних и создание эффективной системы защиты семьи, детства и материнства являются общими для многих регионов Российской Федерации.

Внимание детским проблемам уделяет руководство страны. Немало сделано для преодоления кризисных тенденций на федеральном уровне в рамках целевых программ, по линии министерств и ведомств. Заслуживают поддержки и региональные инициативы.

Тем не менее в 2002 году ситуация не претерпела кардинальных изменений и даже усугубилась.

Комплекс проблем, порожденных социально-экономическими сложностями, ставит задачи, решение которых требует выработки новых подходов, в том числе в организации работы по поддержке семьи, материнства и детства, обеспечению права каждого ребенка жить и воспитываться в семье, постоянно ощущать заботу родителей.

Необходимо совершенствование законодательства субъектов Российской Федерации по поддержке семьи, материнства и детства, а также конкретизация механизмов

реализации законов. Следует поддержать разработанные в Министерстве образования Российской Федерации проекты законов, в том числе поправки к Семейному кодексу Российской Федерации, направленные на повышение статуса органов опеки и попечительства. Они должны быть самостоятельной структурой местного самоуправления, осуществляющей межведомственную координацию деятельности учреждений различного подчинения, а также неправительственных организаций по защите прав детей, поддержке семьи, профилактике социального сиротства, безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и семейному устройству детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения.

Неуклонный рост числа воспитанников детских учреждений и числа самих детских сиротских учреждений требует развития альтернативных форм семейного устройства детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения. Это задача государственной важности. Семья является лучшей формой устройства ребенка, лишенного родительского попечения. Особо приоритетным является усыновление (удочерение) как форма семейного устройства. В тех случаях, когда усыновление (удочерение) оказалось невозможным, необходимо наряду с традиционной формой передачи детей под опеку развивать институт приемных семей и патронатной семейной формы организации содержания детей.

Необходимо создание условий для социальной адаптации и социализации воспитанников и выпускников детских учреждений, а также помощь при вхождении во взрослую жизнь воспитанников опекунических, приемных и патронатных семей. Особая проблема – защита жилищных прав этих детей. Их обеспечение должно быть гарантировано бюджетом каждого субъекта Федерации.

В порядке реализации Российской Федерацией рекомендаций Комитета ООН по правам ребенка по развитию системы независимого государственного и общественного контроля за соблюдением прав детей возможно учреждение в Российской Федерации должности Уполномоченного по правам ребенка.

По состоянию на 1 февраля 2003 года в стране учреждено 15 уполномоченных по правам ребенка. 12 – на уровне субъектов Российской Федерации (республики Северная Осетия-Алания, Чеченская, Краснодарский и Красноярский края, Волгоградская, Ивановская, Калужская, Кемеровская, Новгородская, Самарская области, г.Москва и Санкт-Петербург) и 3 – на уровне муниципальных образований (Арзамасский район Нижегородской области, г.Волжский Волгоградской области, г.Екатеринбург).

В 5 субъектах пост уполномоченного по правам ребенка введен на основании законов субъектов Российской Федерации (Краснодарский и Красноярский края, Кемеровская, Самарская области, г.Москва). В остальных – на основании актов глав исполнительной власти субъектов Федерации. Из 15 уполномоченных – трое работают на общественных началах (Ивановская и Новгородская области, г.Волжский Волгоградской области).

Право граждан на социальное обеспечение, закрепленное Конституцией Российской Федерации, реализуется недостаточно эффективно. Жалобы, поступающие от пенсионеров, ветеранов труда, инвалидов и других социально уязвимых групп, в среднем составляют 6 процентов от всех обращений, поступивших Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации в 1998–2002 годах.

Защита прав этой категории граждан осуществлялась путем разрешения жалоб, а также за счет изменений в законах и других документах. За счет этого были восстановлены права более 1 млн. 190 тыс. граждан.

С участием Уполномоченного были внесены изменения и дополнения в Федеральный закон "О ветеранах", в пенсионное законодательство, в ряд постановлений Правительства Российской Федерации и распоряжений глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В результате этого:

-1100 вдов военнослужащих, погибших в войне с Финляндией и Японией, приобрели право на получение второй пенсии (за погибшего мужа);

-более 1 млн. пенсионеров-северян реализовали право на начисление пенсий в большем размере;

-более 100 тыс. граждан, привлекавшихся к разминированию территорий и объектов, сбору боеприпасов и военной техники в период Великой Отечественной войны, отнесены к участникам ВОВ с предоставлением прав и льгот, установленных для этой категории ветеранов;

-около 2 тыс. участников Великой Отечественной войны, проживающих в г. Санкт-Петербурге, ставших инвалидами вследствие общего заболевания, включены в список на внеочередное улучшение жилищных условий;

-около 10 тыс. пенсионеров, ветеранов, инвалидов, проживающих в Астраханской области, приобрели право на льготную оплату коммунальных услуг и электроэнергии;

-более 75 тыс. пенсионеров, ветеранов, инвалидов и жителей Брянской области получили право на бесплатное медицинское и лекарственное обеспечение как лица, проживающие в зоне радиоактивного загрязнения;

-1600 российских граждан из числа бывших сотрудников международных организаций ООН приобрели право на повышенное пенсионное обеспечение по стандартам ООН;

-реализовано право около 1 тыс. инвалидов, ставших таковыми вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении "Маяк", на выплату недополученных сумм возмещения вреда их здоровью в размерах, установленных законодательством для инвалидов-чернобыльцев.

Кроме того, были восстановлены права пенсионеров, обратившихся с просьбой пересчитать пенсии в сторону их увеличения.

Многим ветеранам и инвалидам оказана помощь в получении документов о среднемесячной зарплате из архивов государств - членов Содружества Независимых Государств.

По предложению Уполномоченного Правительством Российской Федерации было утверждено Положение о порядке выплаты пенсий гражданам, выезжающим (выехавшим) на постоянное жительство за пределы Российской Федерации.

Вместе с тем до сих пор остается нерешенным ряд вопросов, касающихся пенсионного обеспечения и социальной защиты граждан.

Одним из них является несоответствие размеров пенсий, исчисляемых на основании нового пенсионного законодательства и выплачиваемых отдельным категориям граждан, величине прожиточного минимума пенсионеров, установленного в Российской Федерации и в конкретном субъекте Федерации. Этим нарушается Федеральный закон "О прожиточном минимуме в Российской Федерации". В результате чего миллионы россиян вынуждены находиться за чертой бедности.

Кроме того, размер исчисляемой по новому пенсионному законодательству пенсии поставлен в прямую зависимость от размера среднемесячного заработка и в меньшей степени зависит от продолжительности трудового стажа. По этой причине размеры пенсий пенсионеров, которые выходили на пенсию, имея не-высокие заработки, но большой трудовой стаж, не достигают даже уровня прожиточного минимума.

Улучшение пенсионного обеспечения россиян возможно путем внесения соответствующих изменений в законодательство. Необходимо принятие закона, предусматривающего включение времени службы в армии, обучения в ВУЗе и аспирантуре в общий трудовой стаж.

В последние годы в стране появились новые образовательные учреждения - школы-гимназии, школы-лицей и другие. Однако отсутствие до недавнего времени в нормативных правовых актах соответствующих наименований не позволяло педагогическим работникам таких школ реализовать свое право на назначение льготной пенсии. По предложению Уполномоченного Правительством Российской

Федерации внесены изменения, касающиеся пенсионного обеспечения работников образования.

Вместе с тем с аналогичной ситуацией продолжают сталкиваться педагогические работники ведомственных образовательных учреждений для детей (детских садов воинских частей Минобороны России и других). Их работа не включается в педагогический стаж. Это нарушает конституционный принцип равенства граждан.

Пробелом пенсионного законодательства является отсутствие механизма восстановления утраченных вследствие боевых действий, стихийных бедствий и по другим причинам архивных документов о среднемесячной заработной плате работников. Такое положение не позволяет многим гражданам реализовать свое право на исчисление пенсии в наиболее выгодном для них варианте. Пенсии этим гражданам начисляются в минимальном размере.

По этому поводу граждане за защитой своих прав обращаются в различные инстанции. Работники некоторых предприятий и пенсионеры г.Киреевска Тульской области объявляли голодовки с целью привлечь внимание соответствующих федеральных органов к этой проблеме. (Россия, 19 ноября 2001 года).

Механизм восстановления утраченных архивных документов должен быть определен нормативным актом. Его принятие необходимо.

Многие права, закрепленные в Конституции и законах Российской Федерации, гарантирующие инвалидам право на достойную жизнь, не реализуются на практике.

В опубликованном в 2001 году специальном докладе Уполномоченного "Права и возможности инвалидов в Российской Федерации" отмечалось, что заметных изменений государственной политики в отношении инвалидов, в частности, в сфере предоставления им равных с другими гражданами прав и возможностей, пока не ощущается.

Реализация инвалидами своих прав и льгот по-прежнему затруднена по целому ряду причин. Это, в том числе, недостаточное финансирование, пробелы законодательства, плохая организация служб, работающих с инвалидами. Зачастую мир инвалида ограничивается стенами его дома. Отсутствуют современные инвалидные коляски, специальные лифты, подъемники, пандусы, транспорт, что делает общественные места недоступными для инвалидов. У многих отсутствует даже телефонная связь. Пенсии у инвалидов низкие. Многие из них живут за чертой бедности. Ограничены возможности их участия в общественно-полезной и трудовой деятельности.

В обращениях Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации к Президенту и Правительству Российской Федерации предложен ряд конкретных мер, направленных на улучшение положения инвалидов. Это наличие государственного заказа на производство спецавтотранспорта, разработка единого перечня медицинских показаний на право получение автомобиля, обеспечение ветеранов войны телефонами сотовой связи, расширение льготного списка лекарств для чернобыльцев, изменение налоговой системы в отношении предприятий, где работают инвалиды.

Соблюдение экономических и социальных прав граждан зависит в первую очередь от уровня экономического развития страны. Государственная политика, направленная на реальное развитие экономики, будет способствовать повышению уровня жизни людей, их благосостоянию.

В условиях реформируемой экономики в первую очередь необходимо осуществить комплекс мер, чтобы не допустить снижения уровня жизни населения, сократить существующую колоссальную разницу в доходах различных категорий граждан.

Следует предоставить дополнительные социальные гарантии наиболее нуждающимся категориям населения. Это - дети, инвалиды, вынужденные переселенцы и беженцы, коренные малочисленные народы и др.

Предстоит определить порядок взаимодействия в области социальной политики между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, общественными и коммерческими организациями.

Необходимо завершить формирование законодательной базы, обеспечивающей проведение активной и действенной социальной политики, обеспечить стабильное финансирование отраслей социальной сферы и федеральных социальных программ, стимулировать направление средств общественными, некоммерческими и коммерческими организациями на благотворительные цели.

Насущным вопросом является ратификация Россией Европейской Социальной хартии – важнейшего документа, по своей значимости сравнимого с Европейской Конвенцией по защите прав человека и основных свобод. Тот факт, что на протяжении последнего времени в России массовые нарушения социальных и экономических прав обусловлены экономическими проблемами, не может служить основанием для отсрочки ратификации.

Ратификация этого документа послужит правовым и политическим ориентиром для развития России как социального государства, усилит государственную ответственность за уровень жизни и социальную защищенность граждан, обозначит новую ступень в развитии национальной системы социальной защиты населения, приблизит российское законодательство к международным нормам в области прав человека. Об этом, в частности, речь шла на VI "круглом столе" уполномоченных по правам человека Российской Федерации, который состоялся 25–28 сентября 2002 года в Екатеринбурге. В итоговом обращении Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и уполномоченные в субъектах Федерации призвали Правительство Российской Федерации:

- обеспечить в полном объеме финансирование федеральных законов "О ветеранах", "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", "О социальной защите граждан, подвергшихся радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС", "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях" и других законов;

- принять меры по компенсации муниципальным образованиям дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти в социальной сфере (предоставление жилья, бесплатный проезд льготных категорий граждан);

- обеспечить инвалидов Великой Отечественной войны, имеющих право на бесплатную установку телефона, в преддверии 60-летия Победы телефонной связью, в том числе при отсутствии иных технических возможностей – сотовой телефонной связью;

- пересмотреть критерии присвоения гражданам групп инвалидности при стойких необратимых травмах и заболеваниях;

- удовлетворить потребности инвалидов Великой Отечественной войны, участников боевых действий, инвалидов-чернобыльцев и приравненных к ним лиц в специальном транспорте;

- принять меры по созданию специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов, условий для их профессиональной подготовки.

Необходимо заботиться о людях, усилить государственный и общественный контроль за соблюдением их экономических и социальных прав.

Права человека в условиях реформирования  
Вооруженных Сил Российской Федерации

Основными целями реформирования Вооруженных Сил Российской Федерации являются обеспечение национальной обороноспособности и безопасности страны, создание мобильной, компактной, эффективной и высокопрофессиональной армии. В первую очередь следует решить важнейшие задачи – повышение престижа военной службы,

самой армии, укрепление статуса военнослужащего, будь то офицер или солдат. Необходимо избавиться от такого позорного явления, коим является так называемая "дедовщина". Армия, в которой имеют место неуставные отношения, а в мирное время гибнут солдаты, не может выполнять возложенные на нее задачи. При такой ситуации реформа в армии просто невозможна.

Продолжается контртеррористическая операция на Северном Кавказе. По-прежнему гибнут и военнослужащие, и мирные жители. О своей позиции в отношении нарушенных прав граждан в регионе Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации заявлял неоднократно. За период с 1999 по 2002 год много раз выезжал в Чеченскую Республику и другие районы Северного Кавказа. В 2002 году побывал там трижды.

Остается высоким уровень травматизма и гибели военнослужащих, не участвующих в боевых действиях. Участились случаи дезертирства и самовольного оставления вооруженными солдатами воинских частей. За последние два года военнослужащие, сбежавшие из воинских частей (Министерства обороны, внутренних войск Министерства внутренних дел, Федеральной пограничной службы Российской Федерации и других), убили около 30 и ранили более 15 человек. Покончили жизнь самоубийством или были убиты при оказании сопротивления во время их захвата 10 вооруженных беглецов. (Комсомольская правда, 10 июля 2001 года).

По сообщению Главной военной прокуратуры, на пограничной заставе "Уэлен", в/ч 2254, 31 января 2002 года младший сержант вместе с двумя военнослужащими вывел из строя сигнализацию комнаты для хранения оружия и в отместку за издевательства и насилие расстрелял из похищенного автомата на-чалыника заставы, его заместителя и старшину.

В феврале 2002 года два дезертировавших военнослужащих 31-й бригады Воздушно-десантных войск из похищенного оружия убили несколько человек. Сами же при задержании погибли. (Международные новости, 5 февраля 2002 года).

Двое военнослужащих из инженерно-саперной бригады в г. Каменск-Шахтинский Ростовской области, намеревавшихся дезертировать и заняться разбоем, завладели оружием, убили находящихся в карауле шестерых сослуживцев и одного тяжело ранили. В результате один военнослужащий приговорен к пожизненному заключению, другой - к 20 годам лишения свободы. (Независимое военное обозрение, 1 марта 2002 года).

Подобные трагедии, как правило, являются результатом нарушений уставных правил взаимоотношений между военнослужащими. Еще в июне 2000 года в Государственную Думу был направлен специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации "О нарушении уставных правил взаимоотношений между военнослужащими при отсутствии между ними отношений подчиненности". Неоднократно также по проблеме "дедовщины" в армии Уполномоченный обращался к Министру обороны Российской Федерации. Однако ни-каких кардинальных перемен на этом направлении в армии не произошло. Только в первом полугодии 2002 года органами военной прокуратуры направлено в суды 875 уголовных дел о нарушении уставных правил взаимоотношений между военнослужащими.

При расследовании уголовных дел Главной военной прокуратурой установлено, что именно проявления неуставных отношений в ряде случаев явились причиной самоубийств военнослужащих.

Так, вследствие систематического избиения сослуживцами покончил жизнь самоубийством матрос Тихоокеанского флота, в/ч 49231. В феврале 2002 года виновные были осуждены.

Военной прокуратурой Иркутского гарнизона раскрыто преступление, совершенное курсантами Иркутского высшего авиационного инженерного института в отношении их сослуживца. Именно систематические издевательства над ним послужили причиной самоубийства. В марте 2002 года виновные были осуждены.

Вместе с тем нельзя не учитывать и того факта, что зачастую на военную службу призываются граждане, негодные для ее прохождения, чье физическое и психическое здоровье не позволяет им справиться с тяготами армейской службы. "Качество" контингента призывников в значительной степени определяет климат в армейской среде.

Согласно полученным во время посещения Уполномоченным в мае 2002 года управления 58-й общевойсковой армии данным социально-психологического исследования военнослужащих, пополнивших соединения и части армии в 1 полугодии 2002 года, начальное образование имели 3,4 процен-та (в 1 полугодии 2001 года - 1,4 процента), 20,4 процента молодых людей перед призывом на военную службу не учились и не работали, 2,9 процента злоупотребляли алкоголем, 1,9 процента - наркотиками. Ранее судимы были 3,3 процен-та призывников, 2,6 процента имели приводы в милицию, у 1,3 процента молодых людей в прошлом были попытки суицида. Низкая нервно-психологическая устойчивость выявлена у 15,1 процента призванных на военную службу, здоро-вье у 18,0 процентов из них в результате перенесенных ранее заболеваний и травм было ослаблено.

По данным Министерства здравоохранения Российской Федерации, общая заболеваемость подростков психическими расстройствами за период с 1996 по 2000 год возросла в 1,3 раза и составила 5848 случаев на 100 тыс. человек. Если в 1996 году среди 15-17-летних подростков впервые выявленных наркоманов было 59 человек на 100 тысяч, то в 2001 году их было уже 84. На медицинском профилактическом учете в связи с употреблением психоактивных веществ (включая алкоголь) из 100 тыс. подростков состояли 674.

Число граждан, освобожденных от призыва на военную службу в связи с психическими расстройствами, по сообщению Министерства обороны Российской Федерации, с 1996 по 2001 год выросло более чем в 2 раза и составило бо-лее 136 тыс. человек. Своевременное выявление призывников, страдающих пси-хическими расстройствами либо склонных к наркомании, затрудняется в том числе из-за несовершенства законодательства. Зачастую молодые люди пыта-ются просто скрыть заболевания, в частности, свое пристрастие к наркотикам, надеясь в армии избавиться от пагубной привычки. Помимо прочего, у врачей нет условий для применения экспресс-тестов диагностики заболевания. Также психиатры не всегда могут выявить пограничное состояние психики пациента. Казарменная жизнь и армейская служба могут провоцировать у такого солдата обострение.

Факты призыва молодых людей, страдающих психическими расстройства-ми, зафиксированы практически во всех регионах России.

Так, из внутренних войск МВД России в 2000-2002 годах по этим основани-ям были уволены военнослужащие, призванные из г. Москвы (59 человек), из Свердловской области (61 человек), из Татарстана (37 человек), а также из Даге-стана, Приморского края, из Вологодской, Иркутской, Кемеровской, Пермской, Челябинской областей и других регионов (по сообщениям Министерства оборо-ны, Федеральной службы железнодорожных войск, Главного командования внут-ренних войск Министерства внутренних дел, Главного штаба Федеральной по-граничной службы Российской Федерации).

В целях исправления сложившейся ситуации Минобороны России совме-стно с Минздравом России изданы "Методические рекомендации по выявлению лиц, предрасположенных к употреблению наркотических средств". Начальник тыла Вооруженных Сил - заместитель Министра обороны Российской Федерации направил эти рекомендации главам органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Он просил их оказать содействие в оснащении сборных пунктов субъектов Российской Федерации специальными экспресс-тестами. Од-нако реально экспресс-тесты использовались только в 43 субъектах Российской Федерации.

В 1998 году на базе городского сборного пункта в г.Москве был создан ре-гиональный учебно-методический центр психологической диагностики, где про-ведена апробация методик с применением компьютерных психологических тес-тов по выявлению лиц со скрытой психической патологией, а также лиц, упот-ребляющих психоактивные вещества. Использовались экспресс-тесты для опре-деления

содержания наркотических веществ в организме. За два года работы центра призыв москвичей, страдающих психическими расстройствами, снизился в 3 раза. Однако в 2000 году в результате реформирования и сокращения численности Вооруженных Сил центр был преобразован в лабораторию, а это существенно сузило его возможности. Не получил распространения положительный опыт работы центра и в субъектах Российской Федерации.

Для решения проблемы необходимо:

- разработать и внедрить государственную программу по борьбе с нарко-манией, токсикоманией, алкоголизмом и профилактике психических расстройств среди молодежи;
- в законодательном порядке закрепить положение об обязательном обследовании в психиатрических либо наркологических лечебницах граждан, подлежащих призыву на военную службу, при постановке их на воинский учет. Повысить персональную ответственность членов военно-врачебных комиссий в связи со случаями призыва граждан, негодных к военной службе по состоянию здоровья.

Необходимо также, чтобы реально стал применяться на практике принятый и подписанный 25 июля 2002 года Президентом Российской Федерации Федеральный закон "Об альтернативной гражданской службе". Согласно положению самого закона он вступает в силу с 1 января 2004 года. Попытки принятия такого закона предпринимались неоднократно с момента конституционного закрепления в 1993 году права граждан на прохождение альтернативной гражданской службы. Отсутствие же закона и противоречивость судебной практики, связанной с отказом от военной службы по убеждениям или вероисповеданию, повлекли за собой нарушения прав тысяч россиян. Многие из них обратились с жалобами к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

В целях принятия этого закона Уполномоченным были проведены рабочие встречи с депутатами, фракциями и депутатскими группами, неправительственными правозащитными организациями. В обсуждении этой проблемы активно участвовали средства массовой информации.

Необходимость введения альтернативной гражданской службы стала очевидна для всей российской общественности. И это в итоге содействовало ее законодательному закреплению. Однако разные группы законодателей неоднозначно восприняли порядок прохождения альтернативной гражданской службы, что повлияло на качество принятого закона. Далеко не все предложения, в том числе и специалистов аппарата Уполномоченного, входивших в состав рабочих групп по разработке законопроекта, были учтены в окончательной редакции. Однако закон об альтернативной службе все же принят. Это следует расценить как успех правозащитного движения в целом. У парламентариев остается возможность его дальнейшей корректировки.

Грубо нарушаются права военнослужащих, привлекаемых к выполнению работ, не связанных с воинскими обязанностями.

Принудительный труд уже давно запрещен международным сообществом. Так, Конвенцией Международной организации труда 1930 года о принудительном труде, Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 года принудительный труд запрещен. Аналогичные положения содержит и Конституция Российской Федерации.

Несмотря на это, гражданин Б. сообщает в своей жалобе, что пять военно-служащих в/ч 93203 с декабря 2001 года по январь 2002 года работали на частном предприятии "Чинар" (вх.№ Б-245). После обращения Уполномоченного в ходе проведенной органами военной прокуратуры проверки данный факт подтвердился. Командир этой воинской части подполковник В.Бевз привлечен к дисциплинарной ответственности, а начальник штаба этой же части майор А.Зотьев досрочно уволен с военной службы.

За аналогичные нарушения привлечен к уголовной ответственности майор в/ч 29483 А.Карапетян. Используя служебное положение, он из корыстных соображений и



вопреки интересам службы в мае 2002 года передал подчиненных ему рядовых А. и Б. на длительный срок для выполнения различных работ жителям Владикавказа (по сообщению военной прокуратуры Владикавказского гарнизона от 20 июня 2002 года).

В условиях военной реформы все большее значение приобретают вопро-сы социальной защищенности, повышения жизненного уровня военнослужащих. Создавать армию нового типа должны военные, труд которых достойно вознагражден.

Свои предложения о необходимости приведения денежного содержания военнослужащих в соответствие с размером оплаты труда федеральных госу-дарственных служащих Уполномоченный направлял Председателю Правитель-ства Российской Федерации еще в октябре 2000 года. Эти предложения реали-зованы в связи с принятием 7 мая 2002 года Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Феде-рации по вопросам денежного довольствия военнослужащих и предоставления им отдельных льгот" и других нормативных правовых актов. Начиная с 1 июля 2002 года денежное довольствие военнослужащих будет поэтапно приравни-ваться к оплате труда государственных служащих.

Между тем приходится констатировать: повышение с 1 июля 2002 года ок-ладов по воинским должностям с одновременной отменой выплаты так называемой "пенсионной надбавки", а также отменой льгот по уплате подоходного нало-га, оплаты жилья, коммунальных услуг и телефона, не привело к существенному улучшению материального положения военнослужащих. Военная служба по-прежнему остается малопривлекательной, а количество досрочно увольняющих-ся военнослужащих не уменьшается.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации 14 ноября 2001 года направил обращение депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации о недопустимости принятия законов, отменяю-щих социальные льготы военнослужащим, лицам, уволенным с военной службы, и членам их семей. Это было еще перед первым чтением проекта федерального закона "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам денежного довольствия военнослужащих и предостав-ления им отдельных льгот". Однако льготы были отменены.

Повышение денежного довольствия военнослужащим не может считаться компенсацией за отмену льгот, поскольку ставки оплаты жилья и тарифы на ком-мунальные услуги постоянно растут.

Несмотря на то, что выплаты военнослужащим денежного довольствия в 2002 году производились в основном в установленные сроки, зачастую задержи-ваются различные дополнительные, компенсационные, социальные, другие вы-платы, а именно: единовременное денежное вознаграждение, так называемые "подъемные", пособие на детей, выплаты денежных компенсаций за вещевое имущество, за продовольственный паек, за наем (поднаем) жилых помещений, на санаторно-курортное лечение, оплата командировочных расходов.

Задолженность военнослужащим по некоторыми из этих выплат была ус-тановлена Уполномоченным и сотрудниками его аппарата при посещении воин-ских частей 58-й общевойсковой армии во время рабочей поездки в субъекты Российской Федерации Южного федерального округа в мае 2002 года. Уже в ав-густе 2002 года после обращения Уполномоченного к Министру обороны Россий-ской Федерации задолженность была погашена.

Тогда же во время поездки Уполномоченного подтвердились факты много-численных нарушений прав военнослужащих, которым своевременно и в полной мере не выплачивались "боевые", выявлены факты нарушения прав военно-служащих на получение страховых сумм, что также было впоследствии отмечено в обращении к министру.

Задолженность по выплатам "боевых" только военнослужащим 58-й ар-мии на 1 мая 2002 года составила около 40 млн. рублей. Необходимо отметить, что еще в 2001 году Уполномоченный дважды обращался по этому вопросу к Министру обороны Российской Федерации.

Более того, следует констатировать: невыплаты военнослужащим денежных сумм за фактическое участие в контртеррористических операциях (боевых действиях) на территории Северо-Кавказского региона носят массовый характер. Почти в течение трех лет Уполномоченному поступают жалобы от бывших воен-нослужащих, которым эти суммы так и не были выплачены даже после увольне-ния.

Только в феврале 2002 года после обращения Уполномоченного в Мин-обороны России в/ч 44822 перечислила денежные средства в сумме 139 тыс. 690 рублей за участие в 2000 году в боевых действиях военнослужащему Ч. (вх.№ Ч-87).

Этой же воинской частью были перечислены "боевые" в сумме 95 тыс. 580 рублей военнослужащему С. более чем через год после его увольнения с военной службы также после обращения Уполномоченного теперь уже в военную прокуратуру (вх.№ С-380).

В 2002 году Уполномоченный обращался также в Главное командование внутренних войск МВД России, после чего бывшему военнослужащему Г. в/ч 6775 перечислила "боевые" за 2000 год в сумме 142 тыс. 696 рублей (вх.№ Г-606).

Были восстановлены права многих других бывших военнослужащих (вх.№№ В-248, Л-248, О-22, К-1681, П-279, Л-214, Н-190, С-72, П-818, Б-864, К-1266, К-1685, Д-429, Ч-301, Б-564, З-219 и другие).

Но это все равно лишь частности. Безусловно, Минобороны России пред-принимает меры - издает директивы и приказы, создает внештатные комиссии по контролю за выплатами, проводит ревизии и проверки, наказывает виновных должностных лиц. Однако коренного улучшения положения дел в этой сфере не достигнуто, права военнослужащих, которым не выплачены положенные "бое-вые", так и не восстановлены. Количество неразрешенных жалоб на 1 августа 2002 года только в Минобороны России составляло 4381, а общая задолжен-ность военнослужащим по выплатам "боевых" - более 344 млн. рублей. В то время, как целевые бюджетные ассигнования для производства этих выплат, по данным Минобороны России, перечислены в войска в полном объеме.

Причинами невыплат "боевых" является, например, отсутствие порядка в персональном учете военнослужащих, несвоевременное издание соответствующих приказов, служебные упущения должностных лиц, расходование "боевых" на другие выплаты, в том числе и во исполнение судебных постановлений, а иногда просто их расхищение.

Военной прокуратурой Приволжско-Уральского военного округа завершено расследование уголовного дела в отношении должностных лиц в/ч 3469 (внут-ренние войска МВД России), которые систематически расхищали денежные средства, списывали их на дополнительные выплаты "боевых" денег по под-ложным расходно-кассовым ордерам. Общая сумма похищенных денег состави-ла более 1 млн. рублей. В августе 2002 года уголовное дело направлено в суд (по сообщению Главной военной прокуратуры от 17 октября 2002 года).

Учитывая все это, а также то, что аналогичное положение с выплатой "боевых" существует и во внутренних войсках МВД России, представляется це-лесообразным рассмотреть конкретные пути решения проблемы на уровне Пра-вительства Российской Федерации.

Ситуация, сложившаяся с обеспечением жильем семей военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, свидетельствует о нарастании жилищно-го кризиса в Вооруженных Силах и других войсках Российской Федерации, а, следовательно, о нарушении жилищных прав этой категории граждан. Основной причиной обострения жилищной проблемы является недостаточное финансиرو-вание жилищного строительства.

Как сообщил заместитель Министра обороны Российской Федерации, на 1 июля 2002 года в Минобороны России в жилье нуждались 172 тыс. 670 семей во-еннослужащих, с

1 января 1998 года их число увеличилось почти на 9 тысяч. Среднее время пребывания в очереди для получения жилья составляет 6,5 - 7 лет.

Не лучше ситуация и в других войсках. В Федеральной пограничной службе Российской Федерации количество нуждающихся в жилье семей военнослужащих также неуклонно увеличивается. По оценке командования, при существующем уровне финансирования жилищного строительства их число к 2010 году достигнет более 33 тысяч, то есть каждый второй военнослужащий пограничной службы, проходящий военную службу по контракту, не будет иметь жилья.

Одна из пяти жалоб, поступивших Уполномоченному в 2002 году от военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, касается нарушенных жилищных прав.

Майор запаса К., проходивший военную службу в в/ч 5594, к тому моменту, когда военнослужащим части было выделено 58 квартир, в очереди на получение жилья состоял 44-м. Однако жилья он не получил. Его неоднократные обращения в различные инстанции по вопросу восстановления нарушенных прав, результатов не дали. Только после обращения Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации к Главнокомандующему внутренними войсками МВД России в июле 2002 года гражданину К. для приобретения жилья был предложен государственный жилищный сертификат, на получение которого он дал согласие (вх.№ПР-К-83).

По обращению к Уполномоченному депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В.Н. Волкова рассмотрена жалоба бывшего военнослужащего военно-строительной организации подполковника запаса К. Перед увольнением с военной службы в связи с организационно-штатными мероприятиями К. с семьей получил от Минобороны России квартиру. Однако по иску гражданина С., сотрудника этой же военно-строительной организации, суд посчитал, что жилищной комиссией был нарушен порядок распределения квартир. Суд постановил решение о выделении жилого помещения офицеру К. отменить, из занимаемой квартиры его выселить, и предоставить ее С. Вышестоящей судебной инстанцией решение суда оставлено без изменения.

Вместе с тем суд не учел, что спорная квартира была выделена Минобороны для решения жилищного вопроса военнослужащих, к которым С. не относится. Полагая, что судебными постановлениями нарушены права военнослужащего запаса К., Уполномоченный обратился с ходатайством об их проверке и опротестовании к заместителю Председателя Верховного Суда Российской Федерации.

По протесту заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации Президиум областного суда судебные постановления отменил и дело направил на новое рассмотрение. Решением суда право К. на квартиру было восстановлено. Квартира была предоставлена также и рабочему С. (вх.№К-1775).

К Уполномоченному обратился депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации А.А.Лабейкин по поводу массового нарушения жилищных прав уволенных военнослужащих. Проверкой установлено, что в г. Курске велось строительство двух 16-этажных 95-квартирных домов, предназначавшихся бывшим военнослужащим (120 семей), сдавшим в странах Балтии свои квартиры. Строительство велось в соответствии с одобренной Президентом Российской Федерации программой обеспечения жильем увольняемых в запас или отставку российских военнослужащих и межправительственным российско-американским соглашением, в соответствии с которыми военнослужащим было обещано предоставление жилья еще в 1994 году. Однако в 1997 году работы на объекте были прекращены из-за отсутствия денег, и до сих пор не начаты. Согласно полученной в ходе проверки информации, в ближайшее время указанные дома достроены не будут.

Уполномоченный направил Председателю Правительства Российской Федерации обращение с просьбой в кратчайшие сроки принять необходимые меры по обеспечению жильем семей военнослужащих, независимо от завершения строительства конкретных домов. В обращении Уполномоченный высказал мнение о том, что участие Президента и Правительства Российской Федерации в программе должно являться гарантией получения увольняемыми военнослужащими жилья. Непредоставление жилья в

установленный срок наносит серьезный ущерб авторитету государственной власти России.

Между тем решением этого вопроса Правительство Российской Федерации поручило заниматься Госстрою России и администрации Курской области, которые вряд ли смогут разрешить его по существу (вх. № Б-581).

Уполномоченный предпринимает меры к восстановлению нарушенных прав граждан, основываясь не только на жалобах граждан - изучаются и анализируются сообщения средств массовой информации.

Так, "Красная звезда" 31 августа 2002 года опубликовала статью "Пока гром не грянет, чиновник не перекрестится?", где речь шла о грубых нарушениях жилищных прав более 100 военнослужащих в/ч 31600. По этой публикации была проведена проверка, в ходе которой от 63 военнослужащих части на имя Уполномоченного поступили коллективные жалобы на самоуправство работников администрации Домодедовского района Московской области.

Во время проведенной проверки выяснилось, что за счет средств Минобороны России в г. Домодедове Московской области для военнослужащих в/ч 31600 был построен 9-этажный 144-квартирный дом. Акт приема его в эксплуатацию утвержден постановлением главы администрации Домодедовского района еще в июне 2002 года. К 17 июля 2002 года включенные в списки военнослужащие представили в отдел по учету и распределению жилой площади г. Домодедова документы, необходимые для выдачи им ордеров на вселение. Ситуация серьезно осложнилась в связи с тем, что военнослужащие и их семьи к этому времени уже сдали свои старые квартиры, выписались оттуда, взяли документы из школ, поликлиник и иных учреждений. Многие из них перевезли к месту службы и разместили на временное хранение свои вещи. Между тем администрация Домодедовского района, в нарушение всех установленных законодательством сроков, под различными формальными предлогами ордера никому из военнослужащих не выдала. Было нарушено их конституционное право на жилище. Также оказались существенно ущемлены права членов семей военнослужащих на медицинскую помощь и образование, гарантированные Конституцией Российской Федерации. Обращения людей в администрацию Домодедовского района с просьбой выдать им ордера остались без ответа.

Уполномоченный вынужден был обратиться к главе администрации и прокурору Домодедовского района Московской области. И лишь в декабре 2002 года семьям военнослужащих были выданы ордера и они смогли въехать в новые квартиры. В результате права 387 военнослужащих и членов их семей были восстановлены. Командир в/ч 31600 выразил Уполномоченному благодарность за оказанные помощь и содействие (вх. № КЛ-1821).

В последние годы приоритетной формой бюджетного финансирования расходов на обеспечение постоянным жильем военнослужащих, граждан уволенных с военной службы, является выпуск и погашение государственных жилищных сертификатов.

Вместе с тем до недавнего времени не имела возможности решить при помощи государственных жилищных сертификатов свою жилищную проблему наиболее обездоленная категория граждан - члены семей военнослужащих, погибших (умерших) в период прохождения военной службы, и члены семей граждан, проходивших военную службу по контракту и погибших (умерших) после увольнения с военной службы.

В связи с многочисленными жалобами Уполномоченный еще в ноябре 2001 года обращался к Председателю Правительства Российской Федерации с предложением распространить действие Федеральной целевой программы "Государственные жилищные сертификаты" на эту категорию граждан. Предложения Уполномоченного были учтены. Указом Президента Российской Федерации от 22 июля 2002 года № 770 были внесены изменения в ранее принятый Указ Президента Российской Федерации "О совершенствовании порядка обеспечения жильем военнослужащих и некоторых других категорий граждан".

В свою очередь, постановлением Правительства Российской Федерации 19 марта 2002 года также внесены изменения в правила выпуска и погашения государственных

жилищных сертификатов. Все это сделало Программу более реалистичной, а ее реализация, по всей видимости, позволит несколько снизить остроту жилищного кризиса в Вооруженных Силах и других войсках Российской Федерации.

Вместе с тем Федеральная целевая программа "Государственные жилищные сертификаты" не может в полном объеме решить проблему. Количество выделяемых сертификатов не соответствует потребности, а размер субсидии по ним на момент их реализации на 20 - 30 процентов ниже реальной рыночной стоимости жилья в населенных пунктах России. Практически невозможно реализовать государственные жилищные сертификаты в городах Москве и Санкт-Петербурге, в Приморском крае, Калининградской, Ленинградской, Московской и Самарской областях. Поэтому жилье, если и приобретается, то с существенной доплатой, а нормы площади оказываются значительно заниженными.

Давно назрела необходимость в разработке предложений по дальнейшему совершенствованию Программы с учетом социальных гарантий военнослужащих. Необходимо также отработать методику определения стоимости жилья, приблизив ее к реальной.

Не могут воспользоваться военнослужащие и своим правом на получение безвозмездной финансовой помощи на строительство (покупку) жилья, поскольку денежные средства на эти цели практически не выделяются. За защитой своих прав военнослужащие вынуждены обращаться в суды. Однако вынесенные в их пользу судебные постановления не означают получения желаемой финансовой помощи. Такие судебные постановления не исполняются годами.

Только в январе 2002 года после обращения Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации были переведены денежные средства для оказания безвозмездной финансовой помощи шести военнослужащим Военно-морской академии во исполнение решения Санкт-Петербургского гарнизонного военного суда от 22 сентября 1998 года (вх. № КЛ-119).

Капитану 2-го ранга запаса С. (Северный флот) денежные средства для оказания безвозмездной финансовой помощи по решению суда от 29 ноября 2000 года были переведены также после обращения Уполномоченного только в феврале 2002 года (вх. № С-1169).

По-прежнему не реализуются жилищные права граждан, проживающих в закрытых военных городках. Согласно информации Министерства обороны Российской Федерации, по состоянию на 1 июля 2002 года там проживало 57 тыс. 678 семей граждан, утративших связь с Вооруженными Силами (вх. № 6585 от 31.10.2002г.).

Продолжают нарушаться права военнослужащих и членов их семей на страховое обеспечение. Причинами являются халатное отношение к исполнению служебных обязанностей со стороны отдельных должностных лиц, недостаточное знание ими нормативных правовых актов, отсутствие у них чувства сострадания.

Более года не выплачивались страховая сумма и единовременное пособие гражданке Ц., матери погибшего в августе 2001 года при прохождении военной службы сына Д. (в/ч 29483). Должностными лицами воинской части соответствующие документы были оформлены несвоевременно и не в полном объеме. После обращений Уполномоченного к командованию военного округа и в прокуратуру матери погибшего Военно-страховой компанией были в августе 2002 года перечислена страховая сумма, а в октябре 2002 года - единовременное пособие. Командир и начальник штаба в/ч 29483 привлечены к дисциплинарной ответственности (вх. № Ц-36).

По данным Главной военной прокуратуры, с декабря 2001 года по май 2002 года на лечении в 236-м военном госпитале по поводу различных травм, не связанных с участием в боевых действиях, находились 13 военнослужащих в/ч 66431. При посещении госпиталя Уполномоченным в мае 2002 года установлено, что документы на выплату им страховых сумм в воинской части даже не были оформлены. Командиру части было предложено провести служебное расследование и срочно представить в Военно-страховую кампанию документы, необходимые для выплаты пострадавшим страховых сумм. Такие же нарушения выявлены военной прокуратурой и в других

воинских частях Владикавказского гарнизона, а также в ряде воинских частей Московского и Сибирского военных округов, Тихоокеанского флота, внутренних войск МВД России.

К Уполномоченному поступают жалобы военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, на действия государственной службы медико-социальной экспертизы, которые отказывают им в проведении экспертизы для установления группы инвалидности. Как правило, эти решения военнослужащие обжалуют в судебных органах, однако, зачастую не получают там поддержки.

Капитан 1-го ранга К. после перенесенной операции был признан военно-врачебной комиссией ограниченно годным к военной службе. Приморским учреждением государственной службы медико-социальной экспертизы, куда К. обратился с просьбой освидетельствовать его и определить группу инвалидности, в этом было отказано со ссылкой на то, что К. является военнослужащим, право которых на медико-социальную экспертизу согласно указанию заместителя Министра труда и социального развития Российской Федерации от 10 ноября 1997 года не предусмотрено.

Этот отказ К. обжаловал в судебном порядке, однако суд первой и суд второй инстанции жалобу К. не удовлетворил. Считая вынесенные в отношении военнослужащего К. судебные решения противоречащими федеральному законодательству, Уполномоченный обратился к Председателю Верховного Суда Российской Федерации с ходатайством о проверке и опротестовании этих постановлений. В ходатайстве, в частности, отмечено, что Конституция Российской Федерации гарантирует равенство прав и свобод граждан независимо от их должностного положения. Несмотря на то, что согласно федеральному законодательству военнослужащие обладают правами и свободами с некоторыми ограничениями, ни одним законом ограничений права военнослужащих на медико-социальную экспертизу не установлено. Заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации, рассмотрев обращение Уполномоченного и согласившись с его доводами, принес протест в порядке надзора в Президиум Приморского краевого суда на судебные решения. Президиум Приморского краевого суда 19 июля 2002 года отменил судебные постановления в отношении военнослужащего К. (вх.№ К-1149).

Указание заместителя Министра труда и социального развития Российской Федерации от 10 ноября 1997 года было направлено органам социальной защиты населения субъектов Российской Федерации для его реализации. В связи с тем, что оно противоречит федеральному законодательству, данное указание должно быть признано незаконным и недействующим со дня его издания.

Проблемы нарушения установленных Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, иными нормативными правовыми актами прав, свобод, гарантий правовой и социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей отражаются в ежегодных докладах о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Однако кардинальных изменений ситуации пока не достигнуто.

Без решения вопросов соблюдения прав военнослужащих невозможно рассчитывать на понимание и поддержку проводимой реформы Вооруженных Сил Российской Федерации со стороны общества. Только изменив государственную политику по отношению к армии можно достичь реальных положительных результатов.

#### Права человека в местах лишения свободы

На протяжении всего периода деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации работа уголовно-исполнительной системы (УИС) Министерства юстиции Российской Федерации находилась в поле зрения государственного правозащитного института. Это нашло отражение в ежегодных докладах о деятельности Уполномоченного, в специальном докладе "О нарушениях прав граждан сотрудниками Министерства внутренних дел Российской Федерации и уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации".

Посещение мест лишения свободы свидетельствует о нарушениях прав осужденных и лиц, содержащихся под стражей. Переполнены следственные изоляторы, отсутствуют спальные места, широко распространены как в СИЗО, так и в исправительных колониях туберкулез, СПИД, чесотка и иные заболевания, не хватает лекарств, скуден рацион питания. Имеют место бюрократизм, а нередко и жестокость сотрудников этих учреждений. Уполномоченный неоднократно обращался в Правительство Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с предложением увеличить бюджетное финансирование на содержание осужденных и лиц, содержащихся под стражей.

Поддерживались усилия, направленные на сокращение числа осужденных и лиц, содержащихся под стражей, развитие альтернативных лишению свободы мер наказания и пресечения. Эти положения нашли свое закрепление в Федеральном законе "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" от 9 марта 2001 года и в новом Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации, введенном в действие с 1 июля 2002 года. В результате этого в 2002 году численность лиц, содержащихся под стражей, сократилась по сравнению с 1998 годом на 51,4 процента (по данным ГУИН Минюста России).

Положительной оценки заслуживают предпринимаемые Министерством юстиции Российской Федерации меры по развитию ведомственного контроля за соблюдением прав осужденных. Впервые в российской практике создается система обеспечения прав и законных интересов подозреваемых, обвиняемых, осужденных, а также сотрудников и вольнонаемных работников уголовно-исполнительной системы. В аппарате министерства создано самостоятельное управление, подчиненное непосредственно министру юстиции, а в управлениях Минюста России в федеральных округах – отделы по соблюдению прав человека. В Главном управлении исполнения наказаний Минюста России образован аналогичный отдел. В территориальных органах введены должности помощников начальников этих органов по соблюдению прав человека.

Важно, чтобы эти структуры реально проводили работу по предупреждению и пресечению нарушений прав человека, а также по их восстановлению.

Вместе с тем многочисленные обращения в аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации осужденных, подозреваемых и обвиняемых, содержащихся под стражей, их родственников, адвокатов и иных лиц свидетельствуют о продолжающейся практике нарушений прав человека в местах лишения свободы.

Наибольшее количество жалоб вызывают условия содержания в исправительных учреждениях и следственных изоляторах (примерно 30 процентов от общего числа жалоб по уголовно-правовой тематике). В колониях наибольшие нарекания вызывает содержание в штрафных изоляторах и помещениях камерного типа.

Жалобы на действия администрации учреждений составляют примерно 25 процентов. Это отказ в условно-досрочном освобождении, в применении акта амнистии, необоснованное применение физической силы и спецсредств, наложение взысканий, несвоевременная отправка корреспонденции.

Около 15 процентов обращений составляют просьбы о переводе в исправительные учреждения ближе к месту жительства родственников либо в другое исправительное учреждение с целью обеспечения личной безопасности.

В 30 процентах случаев заявители просят разъяснить порядок обращения в различные государственные и общественные органы, а также в Европейский суд по правам человека по вопросам незаконности вынесенных приговоров, возможности помилования либо досрочного освобождения от отбывания наказания.

По-прежнему имеет место применение насилия в следственных изоляторах и исправительных колониях уголовно-исполнительной системы Минюста России.

К Уполномоченному обратились арестованные, содержащиеся в учреждении ИЗ-50/9 УИН Минюста России по Московской области, которые сообщили об имевшем место необоснованном применении физической силы и специальных средств с причинением вреда здоровью лицам, содержащимся в изоляторе. По-сле обращения Уполномоченного в прокуратуру Московской области против должностных лиц изолятора возбуждено уголовное дело, которое в настоящее время расследуется органами прокуратуры (вх.№КЛ-943).

К Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации посту-пила жалоба осужденного К., а также аналогичные жалобы других осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы в учреждении ОД-1/4 г. Вязники Владимирской области, на недозволенные меры воздействия и другие наруше-ния законности администрацией учреждения.

После вмешательства Уполномоченного прокуратурой Владимирской об-ласти проведена проверка, по результатам которой возбуждено уголовное дело по факту превышения должностных полномочий с применением насилия. По представлению прокуратуры приказом начальника учреждения пять сотрудников привлечены к дисциплинарной ответственности (вх.№КЛ-14746).

Имеет место необоснованное применение к осужденным и лицам, содер-жащимся под стражей, мер взыскания. В статье 8 Уголовно-исполнительного ко-декса Российской Федерации закреплен принцип рационального применения к осужденным мер принуждения, однако, он не всегда соблюдается на практике. Свидетельством этому служит обращение гражданки К. с жалобой на необосно-ванное привлечение к дисциплинарной ответственности ее сына, отбывающего наказание в учреждении УФ-91/15 на станции Табулга Новосибирской области. После вмешательства Уполномоченного прокуратурой Новосибирской области проведена проверка, в ходе которой незаконно вынесенное постановление на-чальника колонии о водворении К. в штрафной изолятор (ШИЗО) сроком на 12 суток отменено. Прокуратурой внесено представление о наказании виновных должностных лиц (вх.№ К-1996).

После обращения Уполномоченного прокуратурой Пензенской области было признано незаконным и отменено постановление начальника учреждения ЯК-7/5 г. Пенза о водворении в ШИЗО на 15 суток осужденного Т. за то, что по-следний на личном приеме обратился к прокурору с жалобой на действия адми-нистрации учреждения (вх.№Т-153).

Анализ обращений лиц, содержащихся в местах лишения свободы, непо-средственное ознакомление с положением дел в исправительных учреждениях выявил еще одну проблему, во многом провоцирующую нарушение прав челове-ка. Речь идет о возросшей в последнее время правовой неграмотности персона-ла исправительных учреждений. Причиной этого является большая текучесть кадров, возросшая в преддверии принятия решений об отмене с 1 июня 2002 го-да льгот сотрудникам уголовно-исполнительной системы. Причем уходили и ухо-дят со службы наиболее опытные и знающие работники.

Так, при проверке коллективной жалобы осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы в учреждении ЮН-83/8 г. Ярославля, сотрудниками аппарата Уполномоченного были выявлены нарушения требований уголовно-исполнительного законодательства. Это касается применения мер дисциплинарного воздействия, условий содержания, медико-санитарного и материально-бытового обеспечения осужденных. Причиной нарушений оказалось незнание сотрудниками норм уголовно-исполнительного законодательства. В ходе проверки непосредственно на месте были восстановлены права 57 осужденных, в том числе на приобретение продуктов питания и предметов первой необходимости (вх.№КЛ-1475).

По результатам проверки жалобы начальнику УИН Минюста России по Ярославской области Уполномоченным по правам человека в Российской Феде-рации направлено заключение о необходимости устранения выявленных нару-шений. В адрес администрации исправительного учреждения направлена биб-лиотечка с комментированными законодательными актами и правозащитной ли-тературой.



Лица, находящиеся в местах лишения свободы, ограничены в реализации прав и свобод, однако, они не должны быть ограничены в правовых средствах их защиты. Наоборот, чем жестче и суровее ограничения, налагаемые законом, тем разнообразнее и действеннее должна быть система защиты имеющихся у них прав.

Именно из этого принципиального положения исходил законодатель, когда в Федеральном конституционном законе "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" установил, что жалобы, обращения к Уполномоченному лиц, находящихся в местах принудительного содержания, не подвергаются цензуре. Данное правило предусмотрено и Уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации. Однако зачастую оно не выполняется. При рассмотрении обращений в аппарате Уполномоченного еще встречаются жалобы осужденных, сопровождаемые сопроводительным письмом администрации либо подписью начальника отряда на жалобе осужденного о том, что "недозволенных сведений" в ней нет. Такие обращения поступали из исправительных учреждений Ростовской, Ивановской, Московской, Свердловской, Кемеровской областей. Незаконное осуществление цензуры приводит к тому, что обращения осужденных к Уполномоченному, если в них имеются "недозволенные сведения", попросту не отправляются.

Так, к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации обратился осужденный А., отбывающий наказание в учреждении ОЕ-256/5 Вологодской области, с жалобой на действия администрации учреждения. Проверкой, проведенной прокуратурой Вологодской области по предложению Уполномоченного, установлено, что жалоба осужденного, адресованная Уполномоченному, действительно не была направлена адресату поскольку, по мнению администрации учреждения, носила клеветнический характер. По данному факту прокуратурой внесено представление начальнику учреждения с требованием недопущения впредь нарушений уголовно-исполнительного законодательства при работе с обращениями осужденных, а также сокрытия действительного положения в этом исправительном учреждении (вх. № А-340).

К сожалению, имеют место случаи, когда должностные лица учреждений и подразделений уголовно-исполнительной системы, а также прокуратуры безответственно относятся к обращениям, поступающим из аппарата Уполномоченного. Так, осужденный С., отбывающий наказание в виде лишения свободы в учреждении АВ-216/4 Магаданской области, неоднократно жаловался Уполномоченному по вопросу необоснованного и длительного применения к нему мер безопасности в виде содержания в отдельном помещении. По обращениям Уполномоченного Управлением исполнения наказаний и прокуратурой Магаданской области были проведены проверки, однако, как было установлено, они проводились формально. Лишь после обращения Уполномоченного в Генеральную прокуратуру Российской Федерации права осужденного были восстановлены. К должностным лицам, виновным в халатном отношении к должностным обязанностям в части рассмотрения обращений осужденных, применены меры дисциплинарной ответственности. Прокурор по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях по Магаданской области снят с занимаемой должности и уволен из органов прокуратуры (вх. № С-396).

Необходимо отметить, что факты нарушений сроков и порядка направления жалоб осужденных не единичны, и касаются они не только обращений, адресованных Уполномоченному.

Так, осужденный П., отбывающий наказание в учреждении УФ-91/12 г. Куйбышева Новосибирской области, обратился с жалобой на нарушения уголовно-исполнительного законодательства в части несвоевременного отправления его заявлений и жалоб в органы, осуществляющие надзор за деятельностью учреждений уголовно-исполнительной системы. По просьбе Уполномоченного, прокуратурой Новосибирской области проведена проверка, в ходе которой доводы осужденного подтвердились, в связи с чем прокуратурой начальнику учреждения УФ-91/12 внесено представление об устранении нарушений (вх. № П-367).

Аналогичные случаи были выявлены Уполномоченным в исправительных учреждениях в Республике Коми, Воронежской, Архангельской, Новосибирской, Пермской областях и ряде других регионов страны.

По-прежнему продолжается практика грубых нарушений прав человека в изоляторах временного содержания (ИВС) органов внутренних дел. Неудовлетворительное материально-бытовое и медико-санитарное состояние, рукоприкладство, грубость, нарушения прав, гарантированных Федеральным законом "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений" - вот неполный перечень того, с чем обращаются к Уполномоченному содержащиеся в ИВС.

Многочисленны факты применения насилия, избиения задержанных, подозреваемых и обвиняемых, допущенные должностными лицами органов внутренних дел во время содержания в изоляторах временного содержания.

Так, гражданка С. из г. Твери обратилась с жалобой в защиту интересов сына, содержащегося в СИЗО г. Твери. В ходе расследования к ее сыну сотрудниками Пролетарского РОВД г. Твери применялись недозволённые методы воздействия, в результате чего он оговорил себя, сказав, что убил девушку. Адвокат к участию в следственных действиях допущен не был. Впоследствии сын гражданки С. отказался от признательных показаний и заявил, что работники милиции при задержании и в помещении ИВС неоднократно подвергали его пыткам, причинив телесные повреждения, в связи с чем ему четырежды оказывалась медицинская помощь.

В то же время в периодической печати появились статьи, обвинявшие сына гражданки С. в совершении убийства.

По заявлениям гражданки С. и ее сына прокуратурой г. Твери была проведена проверка и принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела за отсутствием в действиях работников милиции состава преступления. После ходатайства Уполномоченного о проверке обоснованности отказа в возбуждении уголовного дела указанное незаконное решение прокурором Тульской области было отменено.

Однако позитивных сдвигов в расследовании дела не произошло, и гражданка С. повторно обратилась к Уполномоченному с просьбой о защите ее сына. Материалы были направлены в Генеральную прокуратуру Российской Федерации с мотивированным ходатайством Уполномоченного о проверке законности решений, принятых прокуратурой г. Твери.

По указанию Генеральной прокуратуры прокуратура Тверской области повторно изучила материалы дела, в результате чего права сына заявительницы С. были восстановлены. Уголовное дело в отношении С. было прекращено за отсутствием состава преступления, он освобожден из-под стражи. Следствием установлен настоящий убийца, вина которого нашла объективное подтверждение в ходе расследования. В отношении работников милиции возбуждено уголовное дело.

Гражданка С., выразив Уполномоченному благодарность за участие в судьбе ее сына, попросила помочь в возмещении имущественного ущерба и морального вреда, причиненного незаконным арестом.

Работа по восстановлению прав сына С. была продолжена. Направлены обращения в Генеральную прокуратуру Российской Федерации о возбуждении дисциплинарного производства в отношении должностных лиц прокуратуры Тверской области, к редакторам газет, опубликовавшим материалы о совершении сыном гражданки С. убийства, затрагивающим его честь и достоинство, а также приняты меры по возмещению родителями и сыну имущественного ущерба и морального вреда в полном объеме. Уполномоченный лично вручил исковое заявление председателю суда Центрального района г.Твери в защиту интересов родителей (вх.№ № С-1399, С-448).

Аналогичные жалобы поступали и из других регионов страны. Так, гражданин В. обратился с просьбой оказать содействие в возбуждении уголовного дела в отношении начальника изолятора временного содержания Карачевского РОВД Брянской области.

В жалобе заявитель указывал, что после помещения в ИВС по подозрению в совершении преступления он неоднократно подвергался избиению начальником и

сотрудниками изолятора. После того как гражданин В. написал жалобу прокурору, которую подписали и другие содержащиеся в камере арестованные, его вновь стали избивать. Когда же он потерял сознание, была вызвана скорая медицинская помощь.

По факту причинения гражданину В. сотрудниками милиции телесных повреждений проводилась проверка прокуратурой Карачевского района, но в возбуждении уголовного дела было отказано. После проверки по ходатайству Уполномоченного, указанное незаконное решение было отменено и в отношении начальника ИВС возбуждено уголовное дело. И вновь прокуратура Карачевского района прекращает дело. Уполномоченный повторно обратился в прокуратуру Брянской области. Материалы уголовного дела возвращены прокурору района для производства дополнительного расследования (вх.№ В-362).

Примеры грубых нарушений прав человека содержатся в жалобах граждан, находившихся в ИВС Лихославльского РОВД Тверской области (вх.№№ В-134, С-379, Л-61 и другие).

Из жалоб следовало, что в ИВС санитарные условия неудовлетворительные, прием передач крайне ограничен, свидания и ежедневные прогулки подозреваемых и обвиняемых не проводятся.

На первые три обращения Уполномоченного в прокуратуру Тверской области с предложением о проверке фактов, изложенных в жалобах, из прокуратуры поступила информация о том, что жалобы граждан были проверены с выездом на место.

По результатам проверки санитарные нормы в ИВС были приведены в соответствие с Федеральным законом "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений". Далее содержались сведения, подтверждающие факты грубых нарушений законности и прав граждан. Свидания подозреваемых и обвиняемых с родственниками в ИВС Лихославльского РОВД не проводятся в связи с отсутствием специально оборудованной комнаты, ежедневные прогулки не проводятся из-за отсутствия территории для прогулочного дворика. Никакой оценки выявленным нарушениям прокуратурой не было дано, о мерах прокурорского реагирования не указывалось.

После четвертого обращения Уполномоченного в прокуратуру Тверской области оттуда поступила информация о том, что по результатам последней проверки внесено представление на исполняющего обязанности начальника УВД Тверской области о грубых нарушениях Федерального закона "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений" в ИВС Лихославльского РОВД. Руководству УВД области предписано принять необходимые меры по устранению выявленных нарушений и недостатков.

Одним из направлений деятельности Уполномоченного является предупреждение нарушений прав человека в местах лишения свободы. Этому способствует правовое просвещение персонала, осужденных, лиц, содержащихся под стражей, их родственников.

Важно, чтобы и персонал, и сами осужденные знали свои права и обязанности, а также правовые средства их защиты. В 2002 году Уполномоченным опубликованы памятки: для сотрудников исправительных учреждений; для подозреваемых и обвиняемых, содержащихся под стражей; для несовершеннолетних в местах лишения свободы. Подготовлены и издаются материалы в серии "Библиотека Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации". Изданы сборник нормативных актов и официальных документов "Защита прав человека в местах лишения свободы", а также Комментарий к Уголовно-исполнительному кодексу Российской Федерации с постатейными международными стандартами в области прав человека, изложенными в документах ООН и Совета Европы.

В ряде учебников по уголовно-исполнительному праву, вышедших в 2002 году, имеются разделы о формах и методах деятельности Уполномоченного по защите прав осужденных.

Россия далека от идеала обеспечения прав человека в уголовно-исполнительной сфере. Без знания международных и национальных стандартов в этой области добиться их соблюдения невозможно.

Важна деятельность по совершенствованию национального законодательства и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права.

Новый Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, вступивший в силу с 1 июля 2002 года, закрепил за судами решение вопроса об аресте и заключении под стражу, ограничил основания для применения меры пресечения в виде заключения под стражу. Исключена норма о применении этой меры по мотивам одной лишь опасности преступления. Перечень мер пресечения в отношении несовершеннолетних дополнен передачей под присмотр. Введена новая норма, устанавливающая сроки содержания под стражей подсудимых во время рассмотрения дела в суде и порядок их продления. В результате этого только за четыре месяца со дня вступления нового кодекса в действие численность содержащихся в следственных изоляторах уменьшилась на 43,2 тысячи человек. (Материалы Всероссийского совещания по проблемам соблюдения законности и прав человека в деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Минюста России. 16-18 декабря 2002 года).

Однако при общей положительной оценке изменений и дополнений законодательства Российской Федерации имеются и недостатки.

Федеральным законом от 9 марта 2001 года была изменена часть 1 статьи 98 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации. Если ранее действующая редакция предполагала осуществление обязательного государственного социального страхования и обеспечение осужденных женщин пособиями по беременности и родам на общих основаниях, то с марта 2001 года это должно производиться в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Такое решение законодателя заложило основы для нарушения прав человека и невыполнения международных обязательств, принятых на себя Россией.

Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2001 года № 727 "О порядке обеспечения пособиями по обязательному государственному социальному страхованию осужденных к лишению свободы лиц, привлеченных к оплачиваемому труду" был установлен ряд ограничений.

Например, не предусмотрена выплата ежемесячного пособия женщинам на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет.

Между тем не во всех исправительных учреждениях дети находятся на полном государственном обеспечении. В колониях-поселениях осужденные женщины при воспитании детей могут рассчитывать только на собственные силы и помощь родственников. Лишение осужденных женщин в период отпуска по уходу за ребенком государственной поддержки нарушает их права, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, где установлено, что каждому гарантируется социальное обеспечение для воспитания детей.

Нарушения прав человека прослеживаются при регулировании вопроса об обеспечении осужденных женщин пособиями по беременности и родам. Установлено, что осужденные женщины имеют право на получение пособия по беременности и родам, единовременного пособия, при постановке на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности (до 12 недель), если до освобождения от работы в связи с беременностью трудовые обязанности исполнялись ими в соответствии с установленным графиком работы.

Таким образом, названные социальные пособия не могут быть назначены осужденным женщинам, не выполнявшим установленный график работы, причем как по собственной вине, так и по вине администрации учреждения. Это противоречит статье 22 Всеобщей декларации прав человека, в которой сказано, что каждый человек имеет право на социальное обеспечение.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации направил в Правительство Российской Федерации заключение на нарушение прав человека этим постановлением. В заключении отмечается, что "... назначение данных со-циальных пособий состоит не в поощрении положительного поведения осужден-ной, отбывающей лишение свободы, а в поддержании необходимого уровня здо-ровья и благополучия женщины, находящейся в сложном физиологическом и со-циальном состоянии. Самое главное назначение этого пособия - обеспечение здоровья ребенка как находящегося в утробе матери, так и только родившегося и требующего повышенного внимания и поддержки, в том числе и со стороны госу-дарства. Причем в этой поддержке нуждается ребенок независимо от того, кто его родил - нарушитель графика работы или передовик производства".

Из ответа Минтруда России явствует, что нормы постановления Правительства Российской Федерации, предусматривающие назначение и выплату осужденным женщинам социального пособия по ранней беременности, социального пособия по беременности и родам в зависимости от соблюдения ими трудового графика, находятся в полном соответствии с международными нормами и не подлежат изменению. Не согласившись с таким выводом, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации в июле 2002 года повторно обратился к Председателю Правительства Российской Федерации с предложением пересмотреть нормы, нарушающие права человека.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2002 года № 586 были учтены выводы Уполномоченного и внесены соответствующие изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 15 октября 2001 года № 727.

Важной формой контроля Уполномоченного является посещение исправи-тельных учреждений и ознакомление на месте с условиями отбывания наказания осужденными.

Так, в 2000 году Уполномоченный совместно с сотрудниками аппарата по-сетил и осуществил проверки следственных изоляторов и исправительных коло-ний в 13 субъектах Российской Федерации, в 2001 году - в 18. В 2002 году были осуществлены посещения и проверки двадцати двух исправительных учрежде-ний в Вологодской, Владимирской, Ярославской, Новосибирской, Липецкой, Са-марской, Свердловской областях, в Чеченской Республике, Республике Мордо-вия, в г. Москве.

Каждое посещение заканчивалось обсуждением мер по улучшению поло-жения с правами человека, направлением обращений в заинтересо-ванные мини-стерства и ведомства, в Правительство Российской Федерации. Обращения на-правлялись по проблемам необоснованного применения физической силы и спе-циальных средств к осужденным, питания осужденных, оказания медицинской помощи и распро-странения туберкулеза среди осужденных и персонала, повы-шения заработной платы и сохранения имеющихся льгот сотрудникам исправи-тельных учреждений и другим.

Федеральным законом "О внесении дополнения и изменений в статью 24 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации" от 19 июня 2001 года внесено дополнение в перечень лиц, имеющих право посещать учреждения и органы, исполняющие наказания, без специального на то разрешения. В качестве такового определен Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, который согласно новой части 2 статьи 24 УИК имеет право посещать учреждения и органы, исполняющие наказания, однако при наличии жалобы. Такое правило представляется необоснованным. Появление независимого государственного контроля за соблюдением прав человека в России, функции которого и выполняет Уполномоченный, было обусловлено как внешнеполитическими факторами, в частности, рекомендациями международных организаций, так и реальной обстановкой в стране, где массив нарушений прав человека весьма разнообразен и велик. Не исключение и нарушения прав человека при отбывании наказания, особенно лишения свободы. В Своде принципов защиты всех лиц, подвергающихся задержанию или заключению в какой бы то ни было форме (Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН, 1988 год) установлено, что в целях наблюдения за строгим соблюдением соответствующих законов и правил места задержаний регулярно посещаются квалифицированными и обладающими достаточным опытом лицами, назначаемыми и ответственными перед компетентными властями, отличными от властей, в непосредственном ведении которых находятся места задержания или заключения.

Складывается впечатление, что российскому Уполномоченному хотят закрыть доступ в исправительные учреждения, откуда жалобы осужденных ему не поступают. При таких условиях сеть таких учреждений может искусственно расширяться.

Данная норма Уголовно-исполнительного кодекса противоречит Федеральному конституционному закону "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации".

Должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждается, как установлено в пункте 1 статьи 1 указанного Федерального конституционного закона, в соответствии с Конституцией Российской Федерации в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Для реализации указанных целей Федеральным конституционным законом предусмотрены различные правовые средства, в том числе и беспрепятственные посещения всех органов государственной власти, включая и учреждения и органы, исполняющие наказания. При этом предусмотрены два вида оснований для таких посещений.

Первое – при проведении проверки по жалобе, направленной Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

Второе – наличие информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты.

В этих случаях Уполномоченный в соответствии со статьей 21 Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" вправе по собственной инициативе принять соответствующие меры в пределах своей компетенции, в том числе и посетить учреждения и органы, исполняющие наказания.

Основания для того, чтобы Уполномоченный по своей инициативе предпринимал меры по защите прав лиц, отбывающих наказание, особенно лишенных свободы, имеются. Это массовые и грубые нарушения прав осужденных, и случаи, имеющие общественное значение. Осужденные в местах лишения свободы могут также рассматриваться в качестве лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты.

В соответствии с общепринятыми принципами в данном случае высшую силу имеют нормы Федерального конституционного закона, в соответствии с которыми Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации имеет право без специального на то разрешения посещать учреждения и органы, исполняющие наказания, как по имеющейся жалобе, так и по собственной инициативе.

До сих пор нет общественного контроля за соблюдением прав осужденных. Разработанный в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации законопроект об общественном контроле за местами принудительного содержания лиц до настоящего времени не принят.

Нужен эксперимент по отработке форм общественного контроля, который поможет снять недоверие между правозащитниками и государственными органами, а в конечном итоге усилит контроль институтов гражданского общества за уголовно-исполнительной системой. Такой эксперимент может быть проведен с участием Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, иных заинтересованных министерств и ведомств, уполномоченных в субъектах Российской Федерации, правозащитных организаций.

Особую озабоченность вызывают многочисленные нарушения прав человека в изоляторах временного содержания и других местах принудительного содержания

органов внутренних дел, которые свидетельствуют о том, что проводимая в стране правовая реформа не коснулась важнейшей сферы деятельности МВД России.

В уголовно-исполнительной системе Министерства юстиции Российской Федерации происходят позитивные сдвиги в деле обеспечения прав осужденных и содержащихся под стражей в следственных изоляторах. Вместе с тем имеющиеся и там нарушения прав лиц, изолированных от общества, по-прежнему остаются наиболее острой, требующей постоянного внимания, проблемой. Непрерывающийся поток индивидуальных и коллективных жалоб на нарушения прав человека свидетельствует о большом поле деятельности органов государственной власти, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации, правозащитных организаций по приведению правоохранительной и уголовно-исполнительной систем России в соответствие с требованиями международных стандартов.

Нарушение прав человека в области миграции и гражданства

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации за период с 1998 по 2002 год 127 раз обращался к Президенту, Правительству Российской Федерации и в другие высшие органы государственной власти с предложениями, касающимися формирования и реализации государственной миграционной политики, восстановления прав беженцев и вынужденных переселенцев, совершенствования деятельности органов миграционной службы. Практически все предложения получили поддержку и федеральным органам государственной власти были даны соответствующие поручения. Однако реализация значительной части предложений Уполномоченного была затруднена в том числе и по объективным причинам. За последние три года сменилось четыре руководителя федеральной миграционной службы, в течение двух лет были проведены три ее структурные реорганизации.

Многие проблемы, связанные с соблюдением и восстановлением прав вынужденных мигрантов, вскрылись на прошедшем в июне 2002 года Чрезвычайном съезде переселенцев. Проведение съезда, по существу, стало ответом переселенческих объединений органам государственной власти, у которой отсутствует выработанная государственная миграционная политика. В своем выступлении на съезде Уполномоченный поддержал требования мигрантов о необходимости государственной поддержки социальных программ адаптации беженцев.

Вместе с тем в 2002 году появились предпосылки для повышения роли государства в регулировании миграционных процессов, а также для создания общегосударственной системы гарантий обеспечения прав и свобод беженцев, вынужденных переселенцев и лиц, ищущих убежище на территории России.

Сформирована Правительственная комиссия по миграционной политике, главной задачей которой является координация действий заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации единой государственной миграционной политики. В состав комиссии наряду с работниками органов государственной власти вошли представители неправительственных правозащитных организаций и сотрудники аппарата федерального Уполномоченного. Ранее в обращениях к Президенту и Правительству Российской Федерации Уполномоченный отмечал, что в России отсутствует концептуально обоснованная государственная миграционная политика. Поэтому особенно важно, что одним из первых документов, принятых для рассмотрения Правительственной комиссией стал проект концепции регулирования миграционных процессов в России.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 марта 2003 года № 256-р Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации одобрена. Очевидно, что следующим этапом должна стать программа по реализации этой Концепции. В программе должны быть решены вопросы координации действий федеральных и региональных органов государственной власти по оказанию помощи в восстановлении прав мигрантов.

Анализ обращений показывает, что накопившиеся за последние годы проблемы в сфере миграции требуют не только постоянного внимания и безотлагательного

рассмотрения, но и – что самое главное – системного подхода к их решению, с учетом планирования на длительную перспективу.

С 1990 по 2002 год миграция из государств – участников Содружества Независимых Государств и стран Балтии в Россию составила, по разным оценкам, от 8 до 10 млн. человек. Из них за период 1992–2002 годов статус вынужденного переселенца или беженца получили только 1,7 млн. человек. Таким образом, значительные массы людей, по численности равные населению некоторых евро-пейских государств, находятся на территории России без государственной опеки и помощи.

Отсутствие в сфере регулирования миграционных процессов необходи-мой законодательной базы, а также иных нормативных правовых актов, их не-совершенство оказывают негативное влияние на восстановление и соблюдение прав вынужденных переселенцев и беженцев, а также лиц, ищущих убежище на территории России. По-прежнему наиболее сложная обстановка складывается в Северо-Кавказском регионе.

До сих пор нет точных данных относительно населения Чеченской Респуб-лики, пострадавшего в ходе контртеррористической операции. На выездном за-седании Правительственной комиссии по вопросам восстановления социальной сферы и экономики Чеченской Республики 28 мая 2002 года в г.Назрани пред-ставители федеральных органов исполнительной власти, а также ответственные работники Чеченской Республики и Республики Ингушетия приводили по одним и тем же показателям совершенно разные цифры. Информация о количестве пострадавших, возвратившихся в места постоянного проживания, тех, кому бы-ла оказана материальная и другая помощь, отличалась более чем на 10 тыс. че-ловек.

Возвращению пострадавших в места постоянного проживания препятству-ет как отсутствие там гарантий личной безопасности, разрушенное жилье, без-работица, так и отсутствие системы мер социальной поддержки.

В настоящее время действуют два противоречащих друг другу правитель-ственных документа. Это постановление Правительства Российской Федерации "О порядке выплаты компенсаций за утраченное жилье и/или имущество граж-данам, пострадавшим в результате разрешения кризиса в Чеченской Республике и покинувшим ее безвозвратно". Согласно документу государственная помощь оказывается только гражданам, выехавшим за территорию Чеченской Респуб-лики. Утвержденная другим постановлением Правительства Федеральная целевая программа "Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Респуб-лики (2002 год и последующие годы)" наоборот предоставляет государственную поддержку тем, кто возвращается в Чечню.

Отсутствие полной и достоверной информации о порядке и условиях ока-зания государственной помощи гражданам Чеченской Республики, пострадав-шим в период с 1994 по 1996 год и в 1999–2000 годах, рождает различные слухи. В беседах с Уполномоченным при посещении им палаточных городков люди го-ворили о том, что боятся ехать домой, поскольку про них могут попросту забыть при подготовке списков для оказания той или иной помощи.

Тем не менее появились реальные предпосылки готовности нового руко-водства Республики Ингушетия и администрации Чеченской Республики органи-зовать процесс возвращения вынужденных переселенцев в места их прежнего постоянного проживания.

С сентября 1999 года миграционной службой Республики Ингушетия учтено 308912 человек (82400 семей). Из их числа при содействии миграционной службы выехало в другие регионы России 67817 человек, вернулось в Чеченскую Республику – 91520 человек. Всем выезжающим в Чеченскую Республику обеспечивается бесплатный проезд, двухнедельный продовольственный набор.

Число вынужденных переселенцев из Чеченской Республики (1994–1996 годы), отказавшихся вернуться в Чечню, составляет 37404 человека (7337 се-мей). Это: ингуши – 24435 человек, русские – 3400 человек, чеченцы – 9193 че-ловека, татары – 20 человек, армяне – 17 человек, дагестанцы – 173 человека, представители других национальностей – 206 человек.



В соответствии с Указом Президента Республики Ингушетия республиканское Правительство проводит работу по созданию в Ингушетии новых населенных пунктов для вынужденных переселенцев из Чечни, выделяя для этой категории граждан земельные участки. При этом планируется создание до семи населенных пунктов в трех районах республики (три - в Назранском, по два - в Сунженском и Малгобекском районах).

Во время своего пребывания на Северном Кавказе в мае 2002 года Уполномоченный встретился с Президентами республик Северная Осетия - Алания и Ингушетия, а также с руководством администрации Чеченской Республики. Обсуждались проблемы сотрудничества, повышения эффективности мер и объединения усилий по оказанию помощи пострадавшим.

Иллюстрацией сотрудничества может послужить такой пример.

Во время посещения Уполномоченным Центра временного размещения "Барт" в г. Карабулах поступило обращение с просьбой посодействовать в оказании неотложной медицинской помощи 22-х летней чеченской девушке Т., временно находящейся в палаточном лагере. Серьезная психическая травма, возникшая в результате боевых действий, свидетелем которых она была, предполагала срочное стационарное лечение. По договоренности с руководителем Администрации Президента Республики Ингушетия М.Мархиевым и председателем Комиссии по правам человека при Президенте Республики Северная Осетия-Алания Ю.Сидаковым девушка незамедлительно была направлена в психиатрическую больницу г.Владикавказа для прохождения курса лечения.

Во время поездки в августе 2002 года в Чеченскую Республику Уполномоченный в населенном пункте Шали увидел разрушенный дом, в котором еще совсем недавно жили мирные люди. В результате 4-х выстрелов из гаубицы, произведенных российскими военнослужащими, дом рухнул, были убиты 2 девочки 4-х и 7-ми лет, а также спешивший им на помощь мужчина. Более 20 человек были ранены или контужены. Возбуждено уголовное дело, которое Уполномоченный взял под свой личный контроль. Главной военной прокуратуре предложено проинформировать общественность по результатам следствия.

Выход из чеченского кризиса следует искать на пути длительных и непростых переговоров со всеми силами, реально заинтересованными в политическом урегулировании и не запятнавшими себя связями с террористами.

Важна работа над проектом "Порядка разоружения и включения в мирную жизнь участников незаконных вооруженных формирований (НВФ) на территории Чеченской Республики". Ключевым положением проекта должен быть дифференцированный подход, предполагающий точное знание обстоятельств вовлечения конкретного человека в деятельность незаконных вооруженных формирований. В самостоятельную проблему необходимо выделить участие в НВФ рядовых членов, отграничив их от военно-политического руководства незаконных вооруженных формирований. Следует сделать акцент на переподготовку бывших рядовых участников НВФ с их последующим устройством на работу.

Во время пребывания в Северной Осетии и Ингушетии Уполномоченный ознакомился с работой Комиссии по правам человека при Президенте Республики Ингушетия и Комиссии по правам человека при Президенте Республики Северная Осетия - Алания. Хорошая работа комиссий создала необходимые предпосылки для принятия законов об уполномоченных по правам человека.

Республика Ингушетия стала первой из республик Северного Кавказа, которая учредила эту должность.

24 марта 2003 года Президентом Республики Ингушетия М.М.Зязиковым в присутствии федерального Уполномоченного и представителей СМИ был подписан Закон "Об Уполномоченном по правам человека в Республике Ингушетия". Есть уверенность, что формирование института Уполномоченного по правам человека придаст

дополнительный импульс работе по преодолению последствий осетино-ингушского конфликта в октябре-ноябре 1992 года.

На пути налаживания мирной жизни, установления добрососедских отношений осетинского и ингушского народов зачастую стоят чиновничье равнодушие и бюрократические проволочки.

Граждане Д. и Б. обратились к Уполномоченному с жалобой на неисполнение представительством Президента Российской Федерации по вопросам урегулирования осетино-ингушского конфликта судебных решений о выплате заявителям компенсации за утраченное жилье. Правомерность решения суда первой инстанции подтвердил Верховный Суд Республики Северная Осетия – Алания, однако в течение двух лет эти граждане безуспешно добивались начисленных им выплат. Только после обращения Уполномоченного к Специальному представителю Президента Российской Федерации по вопросам урегулирования осетино-ингушского конфликта, решения судебных органов были исполнены. (вх.№ Б-531).

Имеют место случаи необоснованных отказов в предоставлении жилья, выплаты пособий и получении документов.

Вынужденный переселенец гражданка К. жаловалась на неправомерные действия в отношении нее со стороны должностных лиц миграционной службы Волгоградской области. В обращении, в частности, указывалось на несоблюдение в Волгоградской области порядка очередности предоставления жилых помещений вынужденным переселенцам. После вмешательства Уполномоченного, семья заявительницы восстановлена в сводном списке вынужденных переселенцев, нуждающихся в улучшении жилищных условий и имеющих право на первоочередное получение жилья (вх. № К-704).

Зачастую недостаточная квалификация специалистов региональных органов государственной власти приводит к тому, что они не выполняют своих прямых обязанностей, нарушая права людей. Вынужденный переселенец гражданин С., проживающая в Центре временного размещения в Саратовской области, сообщила Уполномоченному, что органы социальной защиты населения отказали ей в содействии по перерасчету пенсии на ребенка – инвалида. В письме в Министерство труда Саратовской области Уполномоченный напомнил, что согласно инструктивному письму Минтруда России местным органам социальной защиты населения дано право назначать пенсии гражданам, не имеющим постоянного места жительства на территории России, по месту их пребывания. Отделением Пенсионного фонда Российской Федерации по Саратовской области не-обходимый перерасчет пенсии был произведен (вх. № С- 640).

В тоже время неформальный подход со стороны региональных органов государственной власти позволяет найти выход из сложных ситуаций.

Под попечительством гражданки Ц. находится несовершеннолетняя племянница, прибывшая на постоянное жительство в Воронежскую область из Казахстана. Мать ее умерла, отец участия в воспитании дочери не принимает. Сама гражданка Ц. – пенсионерка, племянница же ее длительное время не получала пенсию по потере кормильца и нуждалась в медицинской помощи. Трудности с приобретением российского гражданства племянницы Ц. были связаны с законным требованием паспортно-визовой службы о предоставлении письменного согласия на это ее отца, т.к. ребенок является несовершеннолетним. После изучения жалобы Уполномоченный указал на отсутствие нарушений законодательства в действиях должностных лиц управления паспортно-визовой службы ГУВД Воронежской области. Несмотря на это Уполномоченный обратился в администрацию Воронежской области с просьбой учесть тяжелое материальное положение семьи и оказать ей возможную помощь. По этому ходатайству было оформлено опекуновство заявительницы над племянницей, возобновлена выплата пенсии по потере кормильца, решается вопрос приобретения российского гражданства. Семье оказана единовременная материальная помощь, обеспечено медицинское диспансерное наблюдение за ребенком.

Люди, столкнувшиеся с формальным отношением к ним, все чаще обращаются к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

Вынужденный переселенец из Казахстана гражданка З. Обратилась к Уполномоченному с просьбой посодействовать в получении задолженности по выплатам, касающимся возмещения вреда ее здоровью. З. страдает профессиональным заболеванием, полученным на ОАО "Химпром" в г.Тараз Республики Казахстан. Заявительница уже жаловалась в различные инстанции в России и Казахстане, но везде получала отрицательный ответ. Уполномоченный через Посольство Российской Федерации в Республике Казахстан обратился в Министерство труда и социальной защиты населения Казахстана. В настоящее время, согласно сообщению из Казахстана, ОАО "Химпром" является банкротом, назначен конкурсный управляющий. Конкурсным управляющим требования гражданки З. по возмещению ущерба, причиненного здоровью, включены в реестр требований кредиторов (вх. № 3-152).

Вынужденный переселенец гражданка Ж. обратилась с просьбой оказать содействие в восстановлении утраченного ею при переезде из Таджикистана в Россию свидетельства о заключении брака. С просьбой о выдаче дубликата свидетельства заявительница неоднократно обращалась в органы ЗАГС г. Кур-ган-Тюбе Республики Таджикистан, однако ответа не получила.

После обращения Уполномоченного в Посольство Российской Федерации в Республике Таджикистан вопрос был решен. Заявительнице выслан дубликат свидетельства о заключении брака (вх.№ Ж-37).

На территории Российской Федерации находится более 250 тыс. ино-странных граждан, нуждающихся в предоставлении статуса беженца в соответствии с международными обязательствами, принятыми на себя Российской Федерацией в связи с присоединением к Конвенции ООН (1951год) и Протоколу (1967 год), касающихся статуса беженца.

Об этом говорили представители афганской, иракской, курдской и других диаспор на состоявшейся в июне 2002 года встрече с Уполномоченным в Центре приема беженцев Регионального Представительства УВКБ ООН.

18 июня 2002 года аппаратом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации совместно со специалистами из различных министерств и ведомств была проведена "горячая" телефонная линия. На вопросы заинтересованных лиц отвечали сотрудники аппарата, работники Федеральной миграционной службы МВД России, Управления Президента Российской Федерации по вопросам гражданства, Паспортно-визового управления МВД России, ответственные работники правительства Москвы, представители УВКБ ООН. За время проведения "горячей" телефонной линии поступило 182 звонка. Большинство - из Москвы и Московской области, центральных регионов России. Были звонки из Казахстана, Узбекистана, Латвии, Эстонии и Израиля. Значительное количество обращений (80 процентов) касались вопросов регистрации по месту пребывания и жительства, приобретения гражданства Российской Федерации. Были вопросы о проблемах приобретения статуса беженца и вынужденного переселенца, условиях получения компенсаций за утраченное жилье и имущество лицами, пострадавшими в ходе контртеррористической операции в Чеченской Республике, об организации деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Итоги проведения "горячей" линии свидетельствуют об отсутствии необходимой информации о деятельности соответствующих органов государственной власти, порядке и формах оказания помощи людям. Люди не знают, куда обращаться для восстановления нарушенных прав.

Эффективная работа по всем направлениям государственной миграционной политики возможна только при широком взаимодействии всех организаций, занимающихся проблемами миграции населения, более активного привлечения к работе международных организаций, аккредитованных в России.

В 2002 году получило развитие взаимодействие Уполномоченного и Регионального Представительства Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев в Российской Федерации. Показала свою эффективность такая форма работы, как совместный мониторинг соблюдения прав иммигрантов, ищущих убежище в Российской

Федерации сотрудниками аппаратов Уполномоченного и Регионального представительства УВКБ ООН. Так, в частности, было организовано посещение аэропорта "Шереметьево-2" для изучения ситуации с лицами, находящимися в транзитной зоне. В целях привлечения дополнительного внимания к проблемам расового и национального экстремизма и защиты прав иммигрантов, ищущих убежище в Российской Федерации, был проведен мониторинг условий пребывания иммигрантов из Афганистана в Центре временного размещения "Зеленоградский", расположенном в Пушкинском районе Московской области. По их итогам были подготовлены соответствующие предложения для органов государственной власти.

К проблемам соблюдения и восстановления прав беженцев и лиц, ищущих убежище в России, добавились проблемы с приобретением гражданства Российской Федерации. По экспертным оценкам, за последние десять лет российское гражданство получили 4,7 млн. человек. Из них 2,9 млн. получили его непосредственно на территории России и 1,8 млн. за ее пределами. За 2001-2002 годы проблемы с регистрацией по месту пребывания и жительства, приобретением вида на жительство и получением гражданства Российской Федерации возникли более чем у 400 тыс. человек, граждан бывшего СССР.

Гражданство является важнейшим государственно-правовым институтом, определяющим взаимоотношения человека с государством, первоосновой конституционно-правового статуса личности. Закрепленные Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством права, свободы и обязанности личности непосредственно связаны с гражданством. Во всей полноте человек может их использовать будучи гражданином Российской Федерации.

Особое внимание институту гражданства уделяется в основополагающих международных документах. Во Всеобщей декларации прав человека установлено, что каждый человек имеет право на гражданство и никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить его. Аналогичное право закреплено в Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека 1995 года. В преамбуле Европейской конвенции о гражданстве 1997 года сказано: "В вопросах, касающихся гражданства, следует учитывать интересы, как государств, так и отдельных лиц".

Закон "О гражданстве Российской Федерации" 1991 года давал право бывшим гражданам СССР приобретать гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке. Новый закон "О гражданстве Российской Федерации" вступил в силу 1 июля 2002 года. Он усложнил решение проблемы получения российского гражданства лицами, имевшими советское гражданство. Речь идет о людях, переехавших на постоянное место жительства в Россию из государств, входивших ранее в состав СССР, в период до 1 января 2001 года, но не использовавших возможность оформления российского гражданства в упрощенном порядке путем регистрации в органах внутренних дел по месту жительства.

К Уполномоченному обратилась гражданка Узбекистана К., прибывшая на постоянное место жительства к своей дочери в Московскую область. С ноября 2000 года она неоднократно обращалась в органы внутренних дел с ходатайством об оформлении регистрации, а затем и вида на жительство. Решение вопроса постоянно откладывалось по неопределенным причинам. Приходилось постоянно продлевать регистрацию по месту пребывания. Кроме того, пожилая женщина не имела возможности получать пенсию и была лишена медицинского обслуживания. Гражданка К. неоднократно обращалась в различные ведомства с просьбой ускорить решение вопроса об оформлении вида на жительство. Но только после вмешательства Уполномоченного в феврале 2002 года такое оформление произошло (вх.№ К-214).

Во многом схожая ситуация у гражданки П., вынужденно покинувшей Азербайджанскую Республику в результате конфликта 1989-1990 годов и проживающей в настоящее время в Кабардино-Балкарской Республике. Несмотря на многочисленные обращения в различные инстанции республики, заявительница не могла получить вид на жительство и российское гражданство. После вмешательства Уполномоченного заявительница получила вид на жительство. Решается вопрос о приобретении ею российского гражданства (вх.№П-644).

Длительное время рассматривался вопрос о регистрации по месту жительства в Краснодарском крае гражданки Украины Л. Заявительница прибыла в Россию для совместного проживания и ухода за престарелым отцом. Вопрос регистрации комиссией миграционного контроля при администрации Курганинского района Краснодарского края был решен положительно. В апреле 2002 года все необходимые документы были переданы в краевую комиссию миграционного контроля, но в течение полугода не рассматривались. После вмешательства Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации гражданка Л. получила положительное решение комиссии миграционного контроля при администрации Краснодарского края о праве постоянного проживания и ей были оформлены необходимые документы (вх.№Л-323).

В 2002 году значительно увеличилось число жалоб от соотечественников, прибывших в Россию из государств – участников Содружества Независимых Государств. Главная проблема, связанная с восстановлением их прав, – это нарушение сроков рассмотрения заявлений и ходатайств по вопросам приобретения российского гражданства.

В соответствии с Законом Российской Федерации "О гражданстве Российской Федерации" 1991 года срок рассмотрения заявлений по вопросам гражданства не должен был превышать шести месяцев, а ходатайств – девяти месяцев. Срок до одного года для рассмотрения заявлений по вопросам гражданства и принятия решений по ним установлен новым Федеральным законом "О гражданстве Российской Федерации" 2002 года.

Однако анализ обращений граждан свидетельствует о том, что имеют место случаи, когда рассмотрение заявлений о приобретении гражданства Российской Федерации затягивается на несколько лет.

В течение последних двух лет требования по оформлению документов по вопросам гражданства неоднократно изменялись. При этом изменения вносились инструктивными письмами и указаниями МВД России, которые не проходили регистрации в Минюсте России, нигде не публиковались. С ними невозможно было ознакомиться ни заявителям, ни правозащитникам. Такая ситуация в значительной степени осложнила положение лиц, ходатайствующих о приобретении российского гражданства, и сделала невозможным контроль со стороны правозащитных и гражданских институтов за действиями должностных лиц соответствующих государственных органов.

В соответствии со статьей 42 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации" документы, выданные согласно ранее действовавшему законодательству о гражданстве Российской Федерации, сохраняют юридическую силу, если они оформлены надлежащим образом, и считаются действительными на день вступления в силу названного федерального закона.

В то же время статья 43 Закона определяет, что рассмотрение заявлений по вопросам российского гражданства, принятых до вступления в силу этого закона, и принятие решений по заявлениям осуществляются в соответствии с новым федеральным законом. Исключением являются случаи, когда ранее действовавшим Законом Российской Федерации "О гражданстве Российской Федерации" был установлен более льготный по сравнению с новым законом порядок приобретения или прекращения российского гражданства.

Растет число жалоб, связанных с необходимостью переоформления документов на основании указаний МВД России.

В результате издания ведомственных актов в значительной мере изменилась процедура оформления документов, также внесены требования по представлению дополнительных документов. Это осложняет положение заявителей и еще более удлиняет сроки приобретения гражданства.

Серьезную озабоченность вызывает и то обстоятельство, что требования о переоформлении документов в связи с новыми указаниями предъявляются также и к тем заявителям, чьи оформленные по прежним правилам документы уже были приняты органами паспортно-визовой службы.

Особенно сложным стало положение граждан бывшего СССР, имевших право на приобретение российского гражданства в облегченном порядке на основании действовавшей до 31 декабря 2000 года нормы закона Российской Федерации о гражданстве. Это право было утрачено в связи с нарушением органами паспортно-визовой службы сроков рассмотрения заявлений.

С большими трудностями связано выполнение требований паспортно-визовых служб о предоставлении заявителем национального паспорта либо справки об отсутствии гражданства прежней страны проживания и необходимости оформления вида на жительство. Ситуация была бы значительно проще, если бы документы заявителей, принятые на основании паспорта гражданина СССР образца 1974 года и до введения требования обязательного оформления вида на жительство, были рассмотрены в установленные законом сроки.

В Московской области существенно нарушаются сроки рассмотрения заявлений о приобретении российского гражданства. Из жалоб, поступивших Уполномоченному, следует, что только передача документов из районных отделов паспортно-визовой службы в управление паспортно-визовой службы ГУВД Московской области занимает три-четыре месяца, а иногда и более полугод. Дальнейшие этапы рассмотрения документов занимают еще больше времени.

Например, ходатайства на имя Президента Российской Федерации заявителей Б. и Е. со всеми необходимыми документами были приняты отделом паспортно-визовой службы Орехово-Зуевского УВД Московской области 22 июня 2000 года. Но поступили они в управление паспортно-визовой службы ГУВД Московской области лишь через 7 месяцев – в феврале 2001 года. В апреле 2002 года документы были возвращены в отдел паспортно-визовой службы Орехово-Зуевского УВД для переоформления на основании новых требований. Таким образом, через два года после подачи ходатайства заявители должны были переоформлять все документы и заново проходить всю процедуру приобретения гражданства Российской Федерации. Отвечая на запрос Уполномоченного, начальник управления паспортно-визовой службы ГУВД Московской области, указал, что нарушений сроков исполнения материалов дела в отношении Б. и Е. со стороны органов внутренних дел не усматривается. В настоящее время жалобы на неправомерные действия паспортно-визовой службы Орехово-Зуевского УВД Московской области находятся на рассмотрении суда (вх. № Е-133).

Ходатайство о приобретении российского гражданства заявительницы Г. находилось на рассмотрении с октября 2000 года. В июле 2002 года было возвращено в отдел паспортно-визовой службы Люберецкого УВД Московской области для переоформления. "Как же надо не любить людей!", – такими словами подводит итог своего двухлетнего общения с сотрудниками паспортного стола инвалид 2-й группы Г. в письме к Уполномоченному. В Люберецкий городской суд Московской области Уполномоченным направлена жалоба на бездействие органов государственной власти (вх. № Г-639).

Граждане Российской Федерации, имеющие в качестве документа удостоверяющего личность гражданина России паспорт СССР образца 1974 года, неожиданно для себя столкнулись с новой проблемой. Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 года № 828 "Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации" МВД России поручено осуществить до 31 декабря 2003 года поэтапную замену паспорта гражданина СССР на паспорт гражданина Российской Федерации.

В письмах, приходящих в адрес Уполномоченного указывается, что эта чисто техническая процедура обмена паспортов превратилась в дополнительную повинность, в ходе которой необходимо еще раз доказывать свое право на гражданство Российской Федерации.

Значительной части граждан, которым паспортно-визовой службой МВД России было отказано в выдаче паспорта гражданина России, в свое время той же структурой был выдан заграничный паспорт Российской Федерации. Многие из них принимали участие

в федеральных и региональных выборах, причем не только в качестве избирателей, но и как члены избирательных комиссий.

Органы внутренних дел вместе с другими органами государственной власти могли и должны были проверить наличие гражданства России, а также правомочность приема в гражданство еще во время проверки документов при выдаче загранпаспортов России.

Граждане России, постоянно проживавшие в Чеченской Республике, но покинувшие ее в связи с военными действиями, не могут получить или заменить паспорт. Большинство из них не имеет постоянного жилья и зарегистрированы по месту жительства на территории Чечни. Органы паспортно-визовой службы по месту их пребывания отказывают им в выдаче паспортов, мотивируя свои действия тем, что они должны получать паспорта по месту жительства в Чечне.

Органами внутренних дел выявлены факты подделки печатей консульских учреждений России в странах ближнего зарубежья. Граждане России, проживавшие ранее за пределами Российской Федерации и приобретшие гражданство через российские дипломатические представительства и консульские учреждения в государствах - участниках Содружества Независимых Государств, при обмене старых паспортов на новые столкнулись с необходимостью проведения проверки их принадлежности к российскому гражданству.

Согласно законодательству проверка должна проводиться паспортно-визовыми службами органов внутренних дел. Запросы направляются в Департамент консульской службы МИД России. Вместе с тем обращения граждан к Уполномоченному свидетельствуют о халатном отношении отдельных чиновников к своим обязанностям.

Гражданка М. обратилась с жалобой на действия сотрудников паспортного отделения Фрунзенского РОВД г.Владимира, которые требовали представить дополнительный документ, подтверждающий получение гражданства Российской Федерации при обмене паспорта гражданина СССР на паспорт гражданина Российской Федерации (вх.№ М-493).

По обращению Уполномоченного запрос о проверке приобретения заявительницей М. гражданства Российской Федерации в Генеральное консульство Российской Федерации в г.Ходженге Республики Узбекистан направлен самими сотрудниками паспортно-визовой службы.

В соответствии с указанием Паспортно-визового управления МВД России от 26 июня 2001 года срок проведения проверки принадлежности к гражданству Российской Федерации может составлять 3-4 месяца. Однако срок исполнения запросов, направляемых в Департамент консульской службы МИД России, иногда превышает год. Зачастую запросы направляются неоднократно. У людей же в связи с отсутствием подтверждения принадлежности к российскому гражданству возникают трудности с регистрацией по месту жительства, пенсионным обеспечением, оформлением полисов обязательного медицинского страхования.

Невнимательность и небрежность чиновников создает непреодолимые проблемы в решении простых вопросов. Семья вынужденных переселенцев С. обратилась в паспортно-визовую службу ОВД г.Рубцовска Алтайского края для замены паспортов старого образца на паспорта граждан Российской Федерации. Отметка о принадлежности к гражданству Российской Федерации имелась. Однако штампы, проставленные консульским отделом посольства Российской Федерации в Республике Казахстан, не содержали ссылки на Закон Российской Федерации "О гражданстве Российской Федерации" и даты принятия решения. Необходимо было проведение проверки. После вмешательства Уполномоченного ГУВД Алтайского края был направлен необходимый запрос. Факт приобретения гражданства Российской Федерации заявителями в посольстве Российской Федерации в Республике Казахстан был подтвержден. В настоящее время они получили новые паспорта. Однако произошло это в результате их трехлетнего общения с чиновниками (вх. № С-599).

В консульских отделах посольств Российской Федерации в государствах - участниках Содружества Независимых Государств образовались очереди на прием заявлений.

Ждать своей очереди можно несколько лет. Так, отвечая на запрос Уполномоченного, сотрудники консульского отдела посольства Российской Федерации в Азербайджанской Республике сообщили, что только в 2001 го-ду, чтобы сдать документы, в очередь записалось более 15 тыс. человек. Такая же ситуация сложилась в консульских отделах российских посольств и в других бывших союзных республиках. В связи с вступлением в силу нового закона о гражданстве прием документов для оформления российского гражданства за-гранпредставительствами России приостановлен. По этому поводу Уполномо-ченный обратился к Министру иностранных дел Российской Федерации И.С.Иванову с предложениями по совершенствованию административных про-цедур и изменению ситуации.

Одной из форм восстановления нарушенных прав является судебная защита. Так, гражданка Б. в сентябре 2002 года обратилась в Центральный районный суд г.Калининграда с иском к отделу паспортно-визовой службы УВД Калининградской области. Во время обмена паспортов старого образца на новые у гражданки Б. и ее сына сотрудниками паспортно-визовой службы были изъяты вкладыши в паспорта, удостоверяющие гражданство Российской Федерации. В выдаче новых российских паспортов им было отказано. Основанием для изъятия вкладышей послужило то, что на момент вступления в силу закона "О гражданстве Российской Федерации" 1991 года они были зарегистрированы по месту жительства в Украине. В ответе на жалобу Б. сотрудниками отдела паспортно-визовой службы было указано, что Б. и ее дети являются лицами без гражданства.

Центральный районный суд г.Калининграда посчитал выводы, сделанные отделом паспортно-визовой службы законными, и отказал в иске. При этом суд не учел того, что истец имела право на приобретение гражданства России в уп-рошенном порядке и реализовала это право, подав соответствующее заявление. В соответствии с приказом Министерства обороны от 4 августа 1993 года вкла-дыши были выданы Б. и ее детям как членам семьи военнослужащего, проходя-щего службу в воинской части находящейся за пределами России.

В 1996 году гражданке Б. в установленном порядке был выдан загранич-ный паспорт Российской Федерации, при оформлении которого производилась обязательная проверка предъявляемых документов и сведений, включая при-надлежность к российскому гражданству.

Судебная коллегия по гражданским делам Калининградского областного суда, в заседании которой участвовала Уполномоченный по правам человека в Калининградской области И.Вершинина, отменила решение районного суда. Но-вое решение суда обязало паспортно-визовую службу выдать гражданке Б. и ее детям необходимые документы, удостоверяющие их гражданство.

Вместе с тем практика показывает, что восстановление прав с помощью суда носит единичный характер, и результаты судебного разбирательства не служат основанием для внесения изменений в законодательство и порядок рабо-ты паспортно-визовых служб.

Существуют проблемы и с военнослужащими.

Гражданам бывшего СССР, прошедшим военную службу по призыву в Вооруженных Силах России, паспортно-визовые службы по месту жительства от-казывают в выдаче паспорта гражданина Российской Федерации после увольне-ния из армии. Эти люди не признаются гражданами России. Однако они были призваны на службу в российские Вооруженные Силы. Служить же в армии могут лишь граждане данного государства.

Многие из них проходили службу на территории Чеченской Республики, принимали участие в ликвидации бандформирований, имеют ранения, боевые награды. Однако в связи с отсутствием российского гражданства они не получа-ют соответствующих выплат, необходимого медицинского и социального обслу-живания.

В связи с этим Уполномоченный подготовил проект федерального закона "О внесении дополнения в Федеральный закон "О гражданстве Российской Фе-дерации". Законопроект предусматривает в качестве дополнительного основа-ния приобретения гражданства Российской Федерации признание гражданами лиц, ранее состоявших в



гражданстве СССР и прошедших военную службу по призыву в Вооруженных Силах Российской Федерации и других воинских формированиях, со дня призыва

Уполномоченный обратился к Председателю Правительства Российской Федерации с предложением внести этот законопроект в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы. Правительство Российской Федерации обязало Минобороны России рассмотреть проект закона и внести соответствующие предложения. Однако Министерство обороны Российской Федерации посчитало нецелесообразным признавать россиянами граждан бывшего СССР, отслуживших в рядах российских Вооруженных Сил и принявших воинскую присягу на верность России (вх.№ 5609).

В ответ на такую позицию Уполномоченный направил письмо в Минобороны России, предложив сообщить, какие меры будут предприняты для компенсации материального и морального вреда лицам, призванным на военную службу в Вооруженные Силы и другие воинские формирования Российской Федерации в нарушение Конституции Российской Федерации и Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе". Минобороны России предложено также сообщить свое мнение об особенностях возмещения материального и морального вреда этим людям, проходившим службу на территории Чеченской Республики, принимавшим участие в боевых действиях и получившим ранения и увечья.

Актуальность и своевременность обращений Уполномоченного об изменении порядка приобретения гражданства России военнослужащими и членами их семей получила дополнительное подтверждение во время "прямой телевизионной линии" с Президентом Российской Федерации, состоявшейся 19 декабря 2002 года. Отвечая на вопрос не имеющего российского гражданства, Героя России, прапорщика О.Козлова, проходящего службу в 201-й мотострелковой дивизии, дислоцирующейся на территории Таджикистана, В.В.Путин отметил необходимость упрощения порядка приобретения российского гражданства военнослужащими и лицами, уволенными с военной службы из Вооруженных Силах Российской Федерации.

Предложения Уполномоченного были положены в основу Методических рекомендаций по документированию военнослужащих, проходящих (проходивших) военную службу в Вооруженных Силах Российской Федерации либо в федеральных органах исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, сотрудников органов внутренних дел, а также членов их семей паспортом гражданина Российской Федерации. Данные рекомендации утверждены на заседании Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации 24 декабря 2002 года. Таким образом, найдена форма восстановления прав военнослужащих без внесения изменений в Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации".

Существует еще одна проблема, которая должна быть решена исполнительной властью. Она возникла из-за того, что принятые в 2002 году федеральные законы "О гражданстве Российской Федерации" и "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" не урегулировали правовое положение той многочисленной группы граждан бывшего СССР, которые прибыли в Россию за последние 10-12 лет и до сих пор находятся на ее территории. По официальным оценкам, к этой группе относится примерно 400 тыс. человек, по мнению экспертов - гораздо больше (более 3 млн. человек). Это - граждане государств-членов Содружества Независимых Государств, которые въехали в Россию в безвизовом порядке и постоянно проживают на ее территории.

Приехав в Россию и зарегистрировавшись по месту жительства, переселенцы из республик бывшего СССР добросовестно заблуждались, полагая, что одновременно с регистрацией они приобретают российское гражданство, поскольку получали пенсионное, медицинское и другие виды социального обслуживания на условиях, равных с гражданами России. Не способствовало внесению ясности в правовое положение этой категории лиц и то обстоятельство, что постановлением Правительства Российской Федерации от 12 марта 1997 № 290 на граждан бывшего СССР, прибывших из государств-участников СНГ и стран Балтии, было распространено действие "Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации".

В международных соглашениях Российской Федерации с государствами-участниками СНГ о безвизовом передвижении также не содержалось ограничений для этих граждан. Люди были убеждены, что стали гражданами России по факту проживания на ее территории. В России они имеют работу, жилье (собственное или по найму), стабильные социальные связи. Однако в соответствии с Федеральным законом "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" все эти лица попадают в категорию временно пребывающих и, следовательно, должны покинуть Российскую Федерацию не позднее трех месяцев после получения миграционной карты (то есть к 1 апреля 2003 года). В противном случае они могут быть депортированы. Теоретически они имеют право на получение разрешения на временное проживание. Но установленный законом срок рассмотрения соответствующих заявлений вдвое превышает предусмотренный им срок пребывания на территории Российской Федерации. Высылка лиц этой категории в трехмесячный или пятимесячный срок с территории Российской Федерации делает их изгоями, а Российскую Федерацию ставит в разряд стран, мало общего имеющих с демократическими государствами мира. Выдворение этих лиц из страны не осуществимо практически и неизбежно приведет к росту преступного бизнеса, специализирующегося на "фальшивой легализации", вовлечению в него сотрудников правоохранительных органов и другим неблагоприятным последствиям. Это не облегчит, а затруднит борьбу с незаконной миграцией, поскольку большинство из них не покинет страну, а перейдет на нелегальное положение.

Возможным решением данной проблемы может быть легализация этой категории лиц посредством издания Президентом Российской Федерации соответствующего указа. Конституционное требование о недопустимости умаления прав и свобод человека и гражданина должно соблюдаться.

Права и свободы, закрепленные международно-правовыми актами, Конституцией Российской Федерации должны быть обеспечены не зависимо от того, является ли лицо гражданином России, иного государства, либо лицом без гражданства.

Проявление национальной и религиозной нетерпимости как угроза правам человека

В Российской Федерации запрещена пропаганда расовой и национальной исключительности и ненависти. Уголовным преступлением является дискриминация по этническому и религиозному признакам, возбуждение национальной вражды и пропаганды.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации и международными обязательствами, государство обязано противодействовать проявлениям расовой дискриминации, национальной и религиозной нетерпимости и в равной степени обеспечивать всем группам населения право на жизнь, безопасность и защиту национального и религиозного достоинства.

В последние годы отмечены определенные позитивные изменения в законодательстве и судебной практике, направленные на противодействие расовой дискриминации, этнической и религиозной вражды. Следует отметить вступивший в силу в феврале 2002 года Трудовой кодекс Российской Федерации, установивший средства защиты от дискриминации в трудовых отношениях. Положительно воспринимаются меры, принимаемые во исполнение Закона Российской Федерации "О реабилитации репрессированных народов", принятого в 1991 году, и Федерального закона "О гарантиях прав коренных малочисленных народов" 1999 года. Принятый в июле 2002 года Федеральный закон "О противодействии политическому экстремизму" предоставляет органам государственной власти необходимые средства пресечения экстремистской деятельности. Заслуживает одобрения принятие федеральной целевой программы по формированию установок толерантного сознания и профилактике экстремизма в российском обществе на 2001-2005 годы.

Вместе с тем в своем большинстве существующие в стране правовые механизмы противодействия дискриминации слабы и малоэффективны. Отсутствует официальный и общественный интерес к проблемам противодействия расовой дискриминации и разжиганию национальной вражды. Так, Пленум Верховного Суда Российской Федерации, призванный обобщать и анализировать судебную практику, ни разу не

обращался к вопросам, относящимся к расовой или этнической дискриминации или разжиганию расовой вражды.

Исследование, проведенное в 2002 году авторитетной неправительственной правозащитной организацией "Международная Амнистия", показывает, что в России, как и во многих других странах, правоохранительные органы скорее разделяют расовые предрассудки, господствующие в обществе в целом, нежели противостоят им. Фактам нападения на расовой почве часто не придается серьезного значения, и их расценивают как действия, совершенные нетрезвыми подростками. Милиция отказывается регистрировать их как нападения на расовой почве и проводить расследование. ("Документы". Дискриминация по расовому признаку в Российской Федерации. - Издание Международной Амнистии, 2003. С.3.)

Серьезную проблему в Российской Федерации составляет дискриминационное обращение правоохранительных органов с этническими меньшинствами, в основном выходцами из Кавказа и Средней Азии, а также с цыганами.

Антикавказские настроения в обществе становятся все более заметны, причем не только в южных регионах страны, жители которых непосредственно контактируют с вынужденными переселенцами с Кавказа, но и в центре России. Об этом свидетельствуют регулярно повторяющиеся нападения на кавказцев со стороны националистически настроенных молодежных группировок и отдельных лиц.

Одним из факторов межнациональной напряженности продолжает оставаться обстановка в Чечне. Ситуация особенно обострилась после захвата террористами Театрального центра на Дубровке в Москве. В средствах массовой информации неоднократно появлялись сообщения о необоснованных задержаниях, принудительной дактилоскопии и откровенной фальсификации уголовных дел по обвинению в незаконном хранении оружия и наркотиков в отношении граждан чеченской национальности. Подобные мероприятия проводились не только в г.Москве, но и в других регионах России.

По-прежнему остаются сложными отношения к туркам-месхетинцам и армянам в Краснодарском крае.

Начиная с весны 1998 года в Москве и других крупных городах резко возросло количество нападений на людей с темным цветом кожи, людей, похожих на цыган или выходцев с Кавказа и из Средней Азии. Чаще всего милиция не предпринимала мер для расследования этих случаев. А если расследования все-таки проводились, то милиция квалифицировала инциденты как "хулиганство", а не преступление на расовой почве. Большинство преступников так и не были установлены.

Так, 7 мая 1998 г. молодой торговец-азербайджанец был убит на рынке Лужники в Москве предположительно членами неонацистской группы. Убийство произошло на глазах сотрудников милиции, но они не предприняли попыток предотвратить преступление. В тот же день спонтанная демонстрация азербайджанцев, протестовавших против расистского насилия, была разогнана, а многие ее участники избиты.

17 сентября 2000 года в Рязани группа из примерно 15 молодых людей в черной униформе напала на воскресную еврейскую школу. Они повредили мебель в холле, разбили телефоны и уничтожили выставку детских рисунков. Милиция возбудила уголовное дело по ст.213 УК РФ (хулиганство) и вскоре установила личности четырех человек, участвовавших в нападении, но не задержала их. Позже уголовное преследование было прекращено под предлогом того, что милиция не смогла найти доказательств вины.

21 апреля 2001 года в Москве от 160 до 200 молодых людей напали на рынок в районе Ясенево. Они избили продавцов-выходцев с Кавказа и уничтожили имущество. 15 человек были ранены. Милиция не предотвратила погром и не вмешалась в инцидент, хотя позднее задержала 53 человека. После этого шестерым было предъявлено обвинение в "хулиганстве" и "разжигании ненависти на этнической почве", из них 5 человек были осуждены в 2002 году.

30 октября 2001 года в южных районах Москвы (рядом со станцией метро "Царицыно" и в других местах) от 200 до 300 молодых людей избивали людей "неславянской" внешности. 39 человек были ранены и госпитализированы, 3 человека умерли от ран. Милиция не остановила погром, но сразу после него задержала 26 человек. На следующий день милиция предотвратила аналогичное столкновение в другой части города. После этого 5 человек были обвинены в совершении убийства и хулиганстве и осуждены в декабре 2002 года.

11 июля 2002 года в Красноармейске (Московская область) под предлогом мщения за пострадавшего накануне в бытовой ссоре товарища около сорока местных молодых людей устроили погром на улице, где компактно проживали представители армянской диаспоры. Врываясь в квартиры последних, они избивали всех попадавшихся им мужчин. Несколько десятков человек были избиты, но милиция не проводила никакого расследования.

Подробная информация об этих и других инцидентах на почве национальной нетерпимости содержится в альтернативном докладе "О соблюдении Российской Федерацией Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации", подготовленном правозащитным центром "Мемориал" (Москва) при участии Сети российских НПО по противодействию расизму и дискриминации. <http://www.hro.org>.

В 2002 году также происходили стихийные массовые беспорядки, имевшие этническую окраску, такие, например, как беспорядки в г. Москве 10 июня во время трансляции футбольного матча чемпионата мира между сборными России и Японии.

Проявления уличного насилия на расовой и этнической почве, жертвами которого становились не только иностранные студенты, но и представители дипломатических миссий, а также граждане государств СНГ, стали настолько регулярным явлением, что 18 мая 2002 года на встрече с Министром иностранных дел России И.С.Ивановым послы иностранных государств (Швеции, Филиппин, Габона, Эквадора, Камеруна и Ливии) заявили коллективный протест по поводу волны расизма, захлестнувшей страну. (Газета.Ру, 20 мая 2002 года). До этого еще в марте 2002 года с аналогичным коллективным заявлением обратились представители татарского, азербайджанского, латышского и таджикского молодежных объединений г. Москвы. (Известия, 22 марта 2002 года).

28 мая 2002 года на Киевском шоссе в Московской области был установлен плакат с оскорбительной для евреев надписью. Плакат был заминирован, и при попытке убрать его серьезно пострадала москвичка Татьяна Сапунова. В течение нескольких месяцев в различных регионах России появилось еще более десятка плакатов с антисемитскими и националистическими лозунгами.

Реакцию власти на проявления межнациональной розни общество стало ощущать лишь после отдельных террористических актов, погромов на рынках Москвы, других преступлений, связанных с насилием на этнической почве - уличных избиений, актах вандализма и др.

Государство продемонстрировало решимость бороться с расистскими, националистическими и экстремистскими группировками крайнего толка.

Так, в соответствии с Законом "О запрете ваххабитской и иной экстремистской деятельности на территории Республики Дагестан" от 16 сентября 1999 года в этом субъекте Российской Федерации запрещено создание и функционирование ваххабитских организаций, деятельность религиозных миссий, учебных заведений, благотворительных и других фондов, военно-спортивных и других лагерей, отдельных физических лиц, проповедующих идеи ваххабизма или других экстремистских учений.

Власти Чеченской Республики в 2000 году запретили деятельность на ее территории религиозных организаций и групп, исповедующих ваххабитское течение в исламе. Подобный шаг был предпринят после многочисленных обращений имамов населенных пунктов и районов Чечни. (Независимая газета, 26 июля 2000 года).

В октябре 2002 года было ликвидировано Омское региональное отделение Русского Национального Единства (РНЕ), проповедующее фашистские и шовинистические идеи. (Лента.Ру., 10 октября 2002 года).

Вместе с тем правоприменительная практика по пресечению насилия и дискриминации на расовой и этнической почве не отличается последовательностью.

Так, с одной стороны, в 2002 году был предпринят целый ряд шагов по пресечению пропаганды межнациональной розни в средствах массовой информации. Были вынесены несколько предупреждений, закрыты газеты "Лимонка" (20 сентября 2002 г.), журнал "Русский хозяин" (8 августа 2002 г.). В ноябре были осуждены участники Царицынского погрома 2001г. в г.Москве (Предварительный доклад о положении с правами человека в Российской Федерации в 2002 году. Подготовлен Московской Хельсинкской группой. <http://www.hro.org>).

С другой стороны, были прекращены уголовные дела в связи с публикацией в екатеринбургской газете "Протоколов сионских мудрецов", содержащих положения, возбуждающие национальную и религиозную вражду. (Соборность. 2002. N 8. <http://www.obshestvo.ru.>).

Большой общественный резонанс вызвала регистрация Министерством юстиции Российской Федерации Национально-державной партии России, на учредительном съезде которой звучали откровенно националистические призывы. (Новые Известия, 26 сентября 2002 года).

Значительная часть должностных лиц продолжает либо прямо отрицать, либо не замечать проявления насилия и дискриминации на национальной почве. Так, например, Московская прокуратура заявила, что главной опасностью для государства является не национализм, а ваххабизм. (Ежедневные Новости. Подмосковье. 2 апреля 2002 года). Руководитель ГУВД г.Москвы генерал Пронин заявил, что "скинхеды" - это выдумка журналистов, а на самом деле это, как правило, болельщики. (Газета.Ру. 21 марта 2002 года).

В некоторых республиках и других субъектах Российской Федерации кандидаты на официальные должности подбираются по родственным, земляческим и национальным признакам. Это приводит к резкому сокращению возможностей для лиц, не относящихся к так называемым "титულным" национальностям, и закрывает им доступ к занятию престижных или ответственных должностей. Например, адыгейцы составляют немногим более 20 процентов населения Республики Адыгея. Но более 70 процентов из них - члены республиканского парламента и правительства. В Республике Башкортостан башкиры составляют 22 процента населения. Однако в составе Государственного Собрания (парламента) республики предыдущего созыва их было более половины. Такое же соотношение и в правительстве Башкортостана. (Предварительный доклад о положении с правами человека в Российской Федерации в 2002 году. Подготовлен Московской Хельсинкской группой. <http://www.hro.org>).

Передачи общенациональных (федеральных) и региональных телевизионных компаний в целом не отражают многонационального характера российско-го общества.

Телевизионные компании республик в составе Российской Федерации имеют программы вещания на языках только "титулных" национальностей этих республик. В некоторых регионах (в Самарской, Тюменской, Оренбургской областях) вещание на языках наиболее крупных национальных меньшинств ведется очень ограниченное время - несколько часов в неделю.

С 1997 года учебный план для средних школ в обязательном порядке имеет национальный и региональный компонент. Как правило, программа изучения региональной истории и географии включает в себя сведения об основных этнических группах данного региона. Изучение же прав человека, в том числе вопросов борьбы с расовой дискриминацией и нетерпимостью, остается необязательным, факультативным. Эти предметы преподаются только в отдельных школах по инициативе их руководства. Формирование культуры межнациональных и межрелигиозных отношений, национальной и религиозной терпимости должно стать образом жизни нашей страны.

Вместе с тем, несмотря на развитие законодательной базы в части запрета на пропаганду войны, дискриминации и насилия, основные тенденции, характерные для последних лет, – рост активности молодежных националистических группировок, отрицание властными структурами, правоохранительными и судебными органами национальной составляющей многих правонарушений – сохраняются.

Национальная нетерпимость, распространяясь в обществе, угрожает безопасности и стабильности многонациональной России. В связи с участившимися случаями проявления национальной и религиозной нетерпимости Уполномоченный выступил с заявлением о недопущении разжигания расовой, национальной и религиозной розни в России, где подчеркивается, что "народы России, на протяжении веков, славившиеся справедливым и дружественным отношением к людям иного этнического происхождения и иных верований, должны не допустить втягивания в конфликты, опасные с точки зрения будущего страны, строительства демократических институтов и гражданского общества". В заявлении выражена тревога активизацией действий националистических групп в отношении граждан, отличающихся цветом кожи или вероисповеданием. В данной ситуации действия властей в отношении мигрантов, лиц, принадлежащих к некоренным национальностям, должны быть законными, разумными и справедливыми. (Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, <http://www.ombudsman.gov.ru>).

В деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации традиционным стало посещение религиозных центров, духовных учебных заведений, монастырей, храмов и молитвенных домов, встречи с религиозными деятелями, руководителями религиозных обществ, верующими.

В течение 1999–2002 гг. состоялись встречи с Патриархом Московским и всея Руси Алексием II, Главным раввином России А.Шаевичем, Главным раввином Федерации еврейских общин России Б.Лазаром, 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 и др. Во время таких бесед обсуждались вопросы соблюдения прав граждан и религиозных объединений, а также формы участия религиозных объединений в социальной, культурной, благотворительной деятельности.

В 2002 году участились случаи нарушения прав человека в области свободы совести и вероисповедания. В России наблюдаются разногласия между представителями различных конфессий и религиозными организациями. Неоднократно отмечались случаи осквернения кладбищ, поджоги синагог, мечетей, культовых зданий.

В связи с ростом числа нарушений в этой сфере возникает необходимость обобщения практики применения судами законодательства о свободе совести. Сделать это может Верховный Суд Российской Федерации, что позволит выявить наиболее типичные нарушения этих прав как органами власти, так и самими религиозными объединениями, а также выделить наиболее распространенные судебные ошибки при рассмотрении соответствующих дел.

Следует обобщить результаты прокурорского надзора за исполнением законодательства о свободе совести, деятельности Минюста России и его территориальных органов по контролю за соблюдением религиозными объединениями уставных целей и порядка деятельности. Только на этой основе можно ставить вопрос о внесении дополнений и изменений в действующее законодательство.

В ноябре 2002 года Уполномоченный выступил с заявлением по поводу нарушений прав граждан на свободу вероисповедания на территории Республики Татарстан и призвал власти принять меры по их устранению. Поводом для подобного заключения стали неоднократные акты вандализма в отношении православных культовых зданий, строящихся в г.Набережные Челны.

Телекомпания г.Костромы передала информацию о нападении группы молодых людей на местную синагогу. Оскорбительными надписями был испещрен забор, выбиты стекла здания, при этом едва не пострадал человек, находившийся в помещении. Ранее на стенах синагоги и близлежащих домов неоднократно появлялись надписи антисемитского содержания, была предпринята попытка поджога синагоги. Уполномоченный обратился к прокурору Костромской области с призывом незамедлительно принять меры к розыску виновных и привлечению их к ответственности.

Одним из острых вопросов в сфере свободы совести и вероисповедания является возвращение и строительство культовых зданий. В январе 2002 года в аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации посту-пило обращение Межрегионального общественного движения в защиту право-славной нравственности (вх.№ А-12). В нем верующие сообщали, что в течение длительного времени в Республике Адыгея не решается вопрос о возвращении Майкопской епархии Русской православной церкви монастырского комплекса (Михайловская Афонская Закубанская пустынь). Граждане указывали, что неоднократно обращались с коллективными заявлениями в местные и республиканские органы власти. Однако они должным образом на эти заявления не реаги-ровали. В то же время часть комплекса монастыря сдавалась в аренду акционер-ному обществу. Остальные постройки, при попустительстве властей, постепенно превращались в руины. Все это заставило верующих обратиться к Уполномочен-ному с просьбой о содействии в возвращении Русской православной церкви и верующим православных святынь. После обращения Уполномоченного в Каби-нет Министров Республики Адыгея был принят ряд постановлений, в соответст-вии с которыми Майкопской епархии Русской православной церкви возвращен монастырский комплекс (Михайловская Афонская Закубанская пустынь).

В феврале 2002 года к Уполномоченному обратились Председатель Сою-за евангельских христиан-баптистов России П.Коновальчик и старший пресвитер Ю.Подосенов с просьбой оказать содействие в возвращении Санкт-Петербургской церкви евангельских христиан-баптистов "Дома Евангелия". Из материалов, представленных администрацией Санкт-Петербурга, выяснилось, что данное здание было построено в 1910 году на деньги и силами верующих. В 1930 году религиозная община в административном порядке была снята с реги-страции. Здание было закрыто и передано заводу "Электроаппарат".

В начале 90-х годов прошлого века верующие обратились в администрацию Санкт-Петербурга с просьбой вернуть ранее принадлежавшее им здание. Почти десять лет, несмотря на решения судебных инстанций и решения Комитета по управлению имуществом городской администрации в пользу заявителей, "Дом Евангелия" находился во владении завода.

Верующим не было предоставлено какое-либо другое здание для молит-венных целей и не объяснена позиция местных органов власти, не выполнивших свое собственное решение о возвращении им культового здания. После обраще-ния Уполномоченного в мэрию Санкт-Петербурга верующим было предоставлено для оборудования под молитвенные цели другое здание (вх.№Кл-279; Кл-407).

В средствах массовой информации опубликована информация о приоста-новлении по инициативе местных органов власти в г.Балашихе Московской об-ласти строительства молитвенного здания церкви евангельских христиан-баптистов "Ковчег" и сложившейся в связи с этим конфликтной ситуацией между верующими и органами местного самоуправления. (Религия и право, №4, 2001 год).

Уполномоченным был направлен запрос главе района с просьбой проин-формировать о причинах и обстоятельствах принятого решения. Сотрудники ап-парата Уполномоченного на месте выяснили, что районная администрация при-остановила строительство молитвенного дома, ссылаясь на поступившие в ее адрес письма жителей района. Члены общины - более ста человек - вынуждены были собираться на первом этаже недостроенного двухэтажного здания, которое не имело даже крыши.

Администрация, рассмотрев обращение Уполномоченного, отменила свое распоряжение о приостановке строительства и разрешила верующим завершить строительство здания.

Еще одним направлением деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации является проверка соответствия законодательных актов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству по вопросам свободы совести и деятельности религиозных объединений.

В ноябре 2001 года к Уполномоченному поступил ряд обращений Западно-Российского союза церкви христиан адвентистов седьмого дня и религиозной группы адвентистов седьмого дня в г. Ржеве, в которых сообщалось о фактах нарушения прав верующих на территории Тверской области. В частности, запрещалась миссионерская, проповедническая и иная публичная религиозная деятельность представителей религиозных объединений, не зарегистрированных в установленном порядке, ограничивалась территориальная сфера деятельности религиозных организаций, а также запрещалось верующим собираться дома для проведения молитвенных собраний. Основанием для таких запретов, как утверждали граждане, стало постановление Законодательного Собрания Тверской области "Об упорядочении миссионерской и проповеднической деятельности на территории Тверской области"

Уполномоченный направил обращение в Управление Минюста России по Тверской области с просьбой провести юридическую экспертизу постановления. Было установлено, что по ряду положений оно не отвечает требованиям действующего законодательства, в частности статьям 14 и 28 Конституции Российской Федерации. В свою очередь, и Федеральный закон "О свободе совести и о религиозных объединениях" не устанавливает каких-либо ограничений в распространении веры в зависимости от факта государственной регистрации. Также не ограничивается деятельность религиозных объединений, связанная с целями их создания определенными территориями. Законодательному Собранию Тверской области было предложено отменить постановление. 24 апреля 2002 года оно было отменено (вх. № КЛ-1776, Пр-КЛ-41).

К Уполномоченному обратился Председатель Руководящего комитета Управленческого центра Свидетелей Иеговы в России В.Калин. По его мнению, принятый парламентом Кабардино-Балкарской Республики Закон "О запрете экстремистской религиозной деятельности и административной ответственности за нарушения, связанные с осуществлением религиозной деятельности" противоречит ряду норм федерального законодательства о свободе совести и при реализации может привести к осложнению межконфессиональных отношений в республике.

Сотрудниками аппарата Уполномоченного были выявлены противоречия данного правового акта Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. Закон вводит дополнительные составы административных правонарушений на территории Кабардино-Балкарии и устанавливает ответственность за их нарушение. Так, например, статья 16 закона предписывает, что любое собрание граждан по религиозному мотиву без письменного уведомления органа местного самоуправления влечет наложение штрафа. Закон устанавливает ответственность за занятие религиозной педагогической деятельностью, в том числе обучение основам вероучения, лицами, не имеющими профессионального педагогического и духовного образования.

По поручению Уполномоченного было подготовлено обращение в Управление по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов Генеральной прокуратуры России с просьбой принять меры прокурорского реагирования. Прокуратура внесла протест по данному закону в Парламент Кабардино-Балкарской Республики, который признал его утратившим силу (вх. № К-869, КК-869).

Имеют место некорректно составленные справочно-методические рекомендации, изданные администрациями субъектов Российской Федерации и федеральными министерствами и ведомствами. В последние годы во многих регионах России издаются справочно-информационные материалы о действующих на их территории религиозных объединениях. Администрации субъектов Российской Федерации, готовя такие справочники, рассчитывают, что они станут ориентиром для государственных



служащих при возникновении тех или иных спорных ситуаций. Однако практика показывает, что нередко пособия выполняются на недостаточном научном уровне, являются перепечаткой конфессиональных материалов и нередко провоцируют конфликты между религиозными объединениями, а также между объединениями и властными структурами.

В декабре 2001 года на имя Уполномоченного поступило обращение от руководителей объединения Свидетелей Иеговы в связи с изданием администрацией г. Красноярск "Сборника рекомендаций для работы с нетрадиционными религиозными организациями". Заявители указывали, что в сборнике использовались сведения, искажающие историю и современную деятельность отдельных религиозных объединений, а также некорректные и оскорбляющие формулировки в отношении верующих и их объединений. Например, Свидетели Иеговы, кришнаиты были классифицированы как "нетрадиционные религиозные организации деструктивного характера", "тоталитарные секты", "деструктивные культы". Руководство и члены этих организаций обвиняли в различных преступлениях. По мнению авторов сборника, "нетрадиционная религиозность разрушительна в самой своей основе, она всегда и неизбежно приводит человека и общество к катастрофе, на ее почве невозможно создать новую культуру".

По поручению Уполномоченного в письме главе администрации г. Красноярск было предложено изъять из обращения данный сборник. Из полученного официального ответа администрации следует, что тираж изъят, представителям власти направлены указания о взаимодействии с религиозными объединениями в строгом соответствии с Конституцией и действующим законодательством (вх.№ К-2038).

На имя Уполномоченного поступили обращения пастора церкви христиан-адвентистов седьмого дня из Костромы, а также последователей протестантских церквей из Санкт-Петербурга и Твери. В них сообщалось о том, что представителям ряда религиозных протестантских объединений чинятся необоснованные препятствия в их религиозно-просветительской деятельности в учреждениях уголовно-исполнительной системы Минюста России. Заявители указывали, что администрации исправительных учреждений ссылаются на "Рекомендации Министерства юстиции Российской Федерации по взаимодействию исправительных учреждений с религиозными объединениями" и прилагаемое к ним приложение - "Классификация и общие признаки некоторых тоталитарных, деструктивных религиозных организаций", направленные в учреждения уголовно-исполнительной системы Минюста России.

Знакомство с документами, затребованными Уполномоченным из Минюста России, показало, что в них некорректно используются такие термины, как "деструктивные, тоталитарные, нетрадиционные культы и секты": они не имеют правового определения и не содержатся в нормативных актах, регулирующих деятельность религиозных объединений.

В письме Уполномоченного в Минюст России отмечалось, что подобная позиция может дезориентировать сотрудников воспитательных служб, поощрять религиозную нетерпимость. Документы были отозваны из учреждений исправительной системы. Тем самым были сняты необоснованные препятствия разрешенной законом деятельности религиозных организаций в учреждениях ГУИН Минюста России (вх.№№ КЛ-1774, А-303, К-942).

Уполномоченный активно сотрудничает с различными государственными, неправительственными общественными и международными организациями, религиозными объединениями. Только совместными усилиями, с позиций терпимости и взаимопонимания можно решать проблемы соблюдения прав человека в любой сфере: будь то вопросы, связанные с соблюдением социальных, экономических, политических, культурных прав, или вопросы, связанные с реализацией свободы совести и вероисповедания, формирования демократической правовой культуры. В декабре 2002 года при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации создана секция экспертного совета "Борьба с проявлениями антисемитизма, расизма и экстремизма". В задачи экспертов входит анализ причин возникновения межнациональных конфликтов, проявлений национального противостояния, расовой дискриминации, религиозной нетерпимости и разработка стратегии действий по их предупреждению.

В России столетиями сосуществовали различные религии и национальнос-ти. Именно из этого многообразия и складывалась российская цивилизация. Для сохранения гражданского мира, развития демократии, процветания государства необходимо предотвращение национальной розни и религиозной нетерпимости.

В этих целях целесообразно:

-Внести изменения в законодательство для обеспечения запрета, ликви-дации и наказуемости более широкого, нежели в настоящее время, круга прояв-лений дискриминации. Следует ввести прямой запрет дискриминации и сегрега-ции в таких областях, как жилищные отношения и образование всех уровней, а также внести поправки в процессуальное законодательство, которые позволили бы общественным организациям направлять иски, обращаться в правоохрани-тельные органы по поводу дискриминации и возбуждению национальной вражды в защиту неопределенного круга лиц.

-Прекратить дискриминационную практику в отношении национальных меньшинств (чеченцев, турок-месхетинцев, цыган, этнических мигрантов) со сто-роны правоохранительных органов. Следует прекратить попытки насильственно вернуть или принудить к возвращению в Чечню чеченцев и положить конец соз-данию препятствий в получении ими паспортов и иных докумен-тов, удостове-ряющих личность.

-Незамедлительно расследовать все заявления о пытках, жестоком обра-щении и прочих нарушениях на этнической почве, совершаемых представителе-ми органов власти, и обеспечить защиту жертв и свидетелей от любых форм за-пугивания, притеснений или оскорблений.

-Создать парламентскую комиссию по расследованию случаев и практики жестокого обращения с людьми на национальной и религиозной почве.

- Пересмотреть учебные программы и методики обучения с тем, чтобы исключить положения, ведущие к формированию предубеждений, расистских взглядов и негативных этнических стереотипов. Формирование установок терпи-мости к чужим мнениям и верованиям, воспитывающих уважительное отношение к культурному и религиозному многообразию необходимо сделать неотъемле-мыми элементами процессов подбора и обучения сотрудни-ков правоохрани-тельных органов, государственных служащих.

Национальная доброжелательность, религиозная веротерпимость, культу-ра межнациональных и межрелигиозных отношений – важные условия стабиль-ности, правопорядка и демократии в нашей стране.

Об ограничении прав граждан в сфере культуры

Культурные права человека представляют собой особый комплекс прав и свобод, предоставляющих возможности самореализации человека в сфере куль-турной и научной жизни.

В Российской Федерации каждый имеет право на образование, свободу творчества, участие в культурной жизни, на пользование учреждениями культу-ры, на доступ к культурным ценностям, свободу творчества.

Вместе с тем возможности реализовать свои права в сфере культуры для большинства граждан страны ограничены.

Негативные последствия экономического кризиса в полной мере коснулись и российской культуры, которая находится практически в полной зависимости от государственной поддержки.

С одной стороны, формирование демократических основ государства спо-собствовало рождению новых творческих коллективов, появлению театров, му-зеев. Возникли и новые потребители и заказчики профессионального искусства, в том числе в сфере

кинематографии и кинопроката, строящие свои отношения с деятелями искусства исходя из конъюнктуры рынка.

С другой стороны, оказалась разрушенной широкая сеть клубных и куль-турно-просветительских учреждений, которые десятилетиями строило советское государство, создававшее массовую культуру.

В настоящее время ситуация в сфере культуры в Российской Федерации характеризуется:

-ухудшением состояния материально-технической базы, в частности от-сутствием в музеях, театрах, библиотеках, и других учреждениях необходимого оборудования;

-ухудшением состояния сохранности памятников истории и культуры, му-зейных экспонатов и архивных фондов;

-отсутствием надлежащей системы государственного учета памятников истории и культуры;

-информационной и культурной разобщенностью многих регионов страны с федеральным центром;

-оттоком молодых и квалифицированных кадров.

В 2002 году количество обращений, поступивших от граждан, общественности, научных организаций и специалистов Уполномоченному по правам чело-века в Российской Федерации в связи с нарушением права на пользование учре-ждениями культуры и доступ к культурным ценностям, возросло по сравнению с 2001 годом примерно в 5 раз. Обращения поступили из 49 субъектов Российской Федерации (в большинстве своем из Москвы и Санкт-Петербурга, из Республики Татарстан, Астраханской, Московской, Свердловской, Смоленской и Челябинской областей), а также из зарубежных стран (Великобритании, Израиля, Польши, США, Украины).

Ключевые проблемы – это угроза невосполнимых потерь в культурном на-следии; сокращение кадрового состава в результате резкого снижения уровня доходов творческих работников, уход в другие сферы деятельности, выезд за рубеж; снижение уровня обеспечения населения культурными благами. Вызыва-ет обеспокоенность состояние культурного наследия в различных регионах страны, невозможность обучения детей в специализированных учебных заведе-ниях, разрушение памятников истории и культуры в ходе работ по реконструкции городов и населенных пунктов.

Согласно информации Министерства культуры Российской Федерации, в настоящее время в стране действует 2659 детских музыкальных школ, 668 ху-дожественных школ, 24 хореографические школы, 2438 детских школ искусств. В 2002 году в стране работало около 600 театров, 264 концертных коллективов и организаций, 59 цирков, 2046 музеев и их филиалов, 51000 библиотек, 54000 клубов и домов культуры, 542 парка культуры и отдыха.

Это не мало. Однако реальный доступ к культурным ценностям для большинства населения страны существенно ограничен. Практически во всех субъектах Российской Федерации имеют место значительные нарушения Кон-ституции Российской Федерации, гарантирующей права граждан на доступ к культурным ценностям, историко-культурному образованию и просвещению.

Высокий некогда уровень школьного образования в стране восстано-вливается крайне медленно. Даже в крупных городах в школах не хватает учителей, в том числе и по основным предметам. Многие родители не желают обучать сво-их детей в государственных школах. Так, родители сознательно препятствовали обучению своей дочери в общеобразовательной школе. В результате вмеша-тельства Уполномоченного в августе 2002 года девочка все-таки начала учиться в школе и была восстановлена в своих правах на образование (вх.№Р-32).

В свою очередь, обучение в негосударственных школьных учреждениях стоит дорого и доступно далеко не всем. Страдая от непомерных налогов, такие школы вынуждены поднимать плату за обучение. Так, в Москве она составляет в среднем 3000-3500 рублей в месяц. Отмечаются и случаи неправомерных поборов с родителей.

Учебно-просветительская акция, проведенная сотрудниками аппарата Уполномоченного в сентябре 2002 года в некоторых московских образовательных средних учебных заведениях, выявила многие проблемы деятельности не-государственных школ. Расходы на оплату коммунальных услуг и перечисление налогов не дают возможности школам должным образом оплачивать труд учителей. Увеличивается "текучесть" преподавательских кадров. Педагоги, преподающие специальные предметы, в том числе музыканты, художники, хореографы, искусствоведы, не имея достаточных заработков на основной работе, зачастую вынуждены дополнительно заниматься репетиторством или переходить в другие сферы деятельности (в частности, в торговлю).

Еще в марте 2002 года Уполномоченный обратился к Председателю Правительства Российской Федерации М.М.Касьянову по поводу усиления социальной защиты учителей в государственных и муниципальных учреждениях, обеспечения их достойными пенсиями.

Кроме того, Уполномоченный предложил расширить Список должностей и учреждений, работа в которых засчитывается в стаж работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по выслуге лет, лицам, осуществляющим педагогическую деятельность в государственных и муниципальных учреждениях для детей.

Однако существующее положение пока не меняется. Правительство крайне слабо поддерживает среднюю школу и, в частности, специализированные образовательные учреждения в сфере культуры.

Много проблем накопилось в сфере дополнительного, внешкольного, образования. Большинство средних образовательных учреждений в области культуры работает как хозрасчетные или коммерческие организации (художественные, музыкальные, хореографические школы и училища). И хотя они и раньше были платными, плата за обучение там соответствовала реальным доходам семьи. В настоящее время такие школы стали недоступны для большинства детей, которые вынуждены в связи с этим проводить свое свободное время на улице.

В докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан в 2001 году отмечалось, что за последние пять лет в Казани резко снизился процент посещаемости спортивных и художественных школ. Однако по инициативе правозащитных организаций в целях профилактики безнадзорности среди несовершеннолетних в Авиастроительном районе г.Казани в течение последних двух лет осуществляется проект "Уличная социальная работа", в рамках которого создан клуб общения детей. (Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан в 2001 году. - Казань, 2002, сс. 22-23).

В большинстве регионов России проблема организации досуга несовершеннолетних приобретает все более острый характер. Дети и молодежь не имеют возможности расширять свой кругозор, повышать интеллектуальный уровень, посещая зрелищные учреждения.

За последние годы произошло резкое подорожание стоимости билетов на зрелищные мероприятия в кинотеатрах, театрах, музеях. Так, цена одного билета в 2002 году в городских кинотеатрах достигла 100 - 300 рублей, в театрах - 400 - 5000 рублей, в музеях - 50 - 200 рублей. В связи с этим необходимо учесть, что средняя заработная плата в стране составляет около 3000 рублей, средняя пенсия - 1500, ежемесячная стипендия студента государственного высшего учебного заведения около 200 рублей.

Встречи и совместная работа Уполномоченного с деятелями культуры дают возможность получать информацию о реальных процессах, происходящих в культурной жизни страны. Представители аппарата Уполномоченного встречались с руководством и артистами Государственного Академического Малого театра, представителями

Ассоциации русских драматических театров, Российским фондом культуры. Властям известно о причинах бедственного положения многих театральных коллективов, которые не в состоянии обеспечить зрителя качественными массовыми зрелищными мероприятиями. Даже высокая стоимость билетов не покрывает всех расходов в таких театрах.

Министерство культуры Российской Федерации считает частичное финансирование деятельности из средств федерального бюджета необходимой мерой поддержки государственных академических театров страны. Однако и эти действия не решают всех финансовых проблем театров.

Так, художественный руководитель Малого театра Ю.Соломин выступает за введение налоговых льгот для государственных театров, а также льгот по оплате электроэнергии. На церемонии награждения Почетным знаком Уполномоченного "За защиту прав человека" 10 декабря 2002 года Ю.Соломин говорил о проблемах выживания российских театров в сложившихся экономических условиях.

Уполномоченный поддержал предложения руководителей театров и деятелей культуры.

Активное сотрудничество ведется с Министерством культуры Российской Федерации, Российским фондом культуры, Всероссийской библиотекой иностранной литературы имени М.И. Рудомино; российскими научно-исследовательскими институтами искусствознания, культурного и природного наследия; Государственным историко-культурным музеем-заповедником "Московский Кремль"; Российским отделением национального Комитета по охране объектов всемирного наследия (ЮНЕСКО); Российским фондом сохранения и развития еврейской культуры, Международным Центром-Музеем имени Н.К. Рериха и другими учреждениями культуры.

В настоящее время исключительно актуальной и важной для государства с многовековой историей и многонациональными культурными традициями является проблема сохранения и популяризации памятников истории и культуры.

За последние годы выявилась тенденция разрушения объектов исторического наследия. Причины – механические повреждения в результате неконтролируемой хозяйственной деятельности, разрушение под воздействием времени и неблагоприятной окружающей среды, безграмотные действия органов власти, отсутствие средств на восстановление. Исторической среде, в которой живут и воспитывают своих детей российские граждане, нанесен невосполнимый ущерб.

Согласно информации Комитета Государственной Думы по культуре и туризму, в настоящее время в 57 субъектах Российской Федерации в аварийном состоянии находятся около 10 тыс. памятников архитектуры и истории, около 23 тыс. памятников археологии. За последние 10 лет утрачено 1183 памятника истории, архитектуры и археологии. В то же время было отреставрировано не более 10 памятников истории и культуры.

Только в сентябре-ноябре 2002 года на имя Уполномоченного пришло 10 коллективных обращений из разных городов страны о нарушениях законодательства в области сохранения памятников истории и культуры, объектов исторической застройки.

Речь идет о проблемах защиты исторических районов, отдельных объектов наследия от действий органов местной исполнительной власти по реконструкции и новому строительству со сносом ветхой, но ценной застройки в Москве (Тверской бульвар, Лефортово, Боровицкая площадь, Патриаршие пруды). В Нижнем Новгороде, Калининграде и Калининградской области, Ростове, Ярославской области, а также о бездействии администрации Санкт-Петербурга по поддержанию в нормальном техническом состоянии жилого фонда XIX-XX веков.

Так, на основании многочисленных обращений общественности, коллективных жалоб граждан, проживающих в районе Тверского бульвара и Патриарших прудов в Москве, Уполномоченный обратился к мэру города Ю.М. Лужкову с предложением о приостановке строительных работ, нарушающих культурное и бытовое своеобразие этого участка центра столицы. Совместные действия Уполномоченного, общественности, а также

Российского фонда культуры при-несли результаты. Проект возвращен на корректировку.

Необходимо сохранить для москвичей исторический облик этого места. Целесообразно было бы также придать старинным зданиям и сооружениям, расположенным в прилегающих к Патриаршим прудам кварталах статус памят-ника истории и культуры.

Осуществляя коммерческие проекты, исполнительные органы власти за-частую не учитывают мнение общественности, не работают с ней. Например, в Смоленске под угрозой уничтожения находится уникальный памятник археологии и европейской культуры – Гнездовский комплекс. До настоящего времени рабо-та по приданию ему статуса музейного комплекса не завершена. Следует заме-тить, что первые соответствующие предложения специалистов были внесены еще 15 лет назад. Однако федеральные и региональные органы исполнительной власти до сих пор бездействуют. Содействуя ускорению процесса придания Гнездовскому комплексу статуса музея, Уполномоченный направил соответст-вующее обращения главе администрации Смоленской области и в Министерство культуры Российской Федерации.

В ходе рабочей поездки Уполномоченного в Ново-Иерусалимский мона-стырь (Московская область), объединяющий музей и действующий монастырь, выявились многие проблемы. Одной из них является недостаточное финансиро-вание, которое не позволяло в течение многих лет вести в монастыре восстано-вительные работы. До сих пор не восстановлен Воскресенский собор. Также бы-ли определены пути содействия сохранению исторического и духовного насле-дия со стороны правозащитных организаций, в том числе Уполномоченного.

Позиция Уполномоченного зафиксирована в его обращениях к Патриарху Московскому и Всея Руси Алексию II, в Правительство Российской Федерации, а также к Представителю Российской Федерации при ЮНЕСКО В.А.Каламанову.

Предложения Уполномоченного по поручению Правительства Российской Федерации приняты к рассмотрению МИДом России и Представительством Рос-сийской Федерации при ЮНЕСКО.

Заседание секции экспертного совета при Уполномоченном и одновре-менное проведение "круглого стола" Издательского центра Московской Патри-архии 24 сентября 2002 года были посвящены теме "Сохранение и пропаганда культурного наследия: взаимодействие государства и Русской Православной Церкви".

В 2002 году Уполномоченный получил обращения от специалистов и гра-ждан, обеспокоенных состоянием памятников всемирного наследия, внесенных в список объектов всемирного, культурного и природного наследия ЮНЕСКО. В почте Уполномоченного есть многочисленные жалобы на бездействие специали-зированных организаций в области сохранения культурного наследия – музеев федерального подчинения таких, как Соловецкий государственный, историко-культурный и природный музей-заповедник, Государственный историко-культурный музей-заповедник "Кижы". На территории этих музеев сконцентриро-ваны уникальные памятники национальной культуры. При этом только за по-следние два года Россия потеряла подлинный иконостас в Спасо-Преображенском соборе Соловецкого монастыря, в Кижях погибает Преобра-женский собор – жемчужина деревянного зодчества.

Ситуация усугубляется тем, что Минкультуры России, которое несет от-ветственность за объекты всемирного наследия, слабо управляет подведомст-венными организациями.

В результате того, что государство не контролирует эти процессы памят-никам наносится непоправимый ущерб, а национальная культура страны несет невозполнимые потери.

В связи с тяжелой ситуацией с археологическим наследием России, необ-ходима быстрее ратификация Российской Федерацией Международной ар-хеологической конвенции, принятой Советом Европы и ЮНЕСКО в 1992 году, а также Международной ландшафтной конвенции, принятой в 1999 году.

Необходимо усилить систему контроля за сохранением и использованием памятников истории и культуры на местах, за реставрационными работами, ведущимися не за счет федерального бюджета. Министерству культуры Российской Федерации и общественности было бы целесообразно готовить ежегодные доклады о состоянии и использовании памятников культуры и истории. Необходимо усилить ответственность губернаторов за состояние и использование объектов историко-культурного наследия, находящихся на территории их регионов. Также важно взаимодействие светской власти и церкви.

В стране отсутствует единая система управления и координации деятельности в сфере охраны культуры и культурного наследия. Снижается численность и теряется квалификация сотрудников государственных инспекций по охране памятников истории и культуры. Органы охраны памятников в Архангельской, Тверской, Новосибирской, Калининградской областях практически не работают.

Принятие Федерального закона "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" 25 июня 2002 года можно считать началом нового этапа правового регулирования отношений в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия народов России. Однако до сих пор существует несогласованность при разработке соответствующих федеральных и региональных нормативных правовых актов, что является одной из причин, тормозящих улучшение работы органов культуры в регионах.

Структурные перестройки, в частности создание Агентства по сохранению памятников истории и культуры при Минкультуры России и Минимущество России, также оказались малоэффективными. Поступающие Уполномоченному жалобы свидетельствуют: чиновники Минкультуры России несвоевременно реагируют на факты нарушения действующего законодательства. В результате проверок такие факты установлены в городах Санкт-Петербурге, Нижнем Новгороде, Москве.

Не лучшим образом дело обстоит в сфере деятельности средств массовой информации.

В стране отсутствуют методические, правовые, организационные и материально-технические основы решения проблемы работы средств массовой информации в сфере культуры. На экранах отечественного телевидения и страницах печатных изданий не находят достойного места программы и материалы, посвященные историко-культурному просвещению и образованию (за исключением телевизионного канала "Культура").

Во многих странах мира действуют нормы по обеспечению безопасности, общественного спокойствия, охраны здоровья и нравственности граждан. Европейский суд по правам человека в Страсбурге ежегодно рассматривает десятки дел, споров, касающихся деятельности средств массовой информации. В России же насилие и секс по-прежнему считаются одним из важных элементов зрелищности телепродукта. Протесты парламентариев и правозащитников остаются на периферии интересов ответственных работников государственных органов власти и средств массовой информации.

Главная опасность заключается в том, что снижение культурного и образовательного уровня подрастающего поколения, трудности в организации учебного процесса и культурного досуга детей и молодежи, ограничение доступа к культурным ценностям социально уязвимых слоев населения воспринимаются обществом как норма жизни.

Перед государством и обществом стоит задача восстановления духовно-нравственного потенциала проживающих на территории Чеченской Республики народов, обеспечения их прав на культуру и культурное наследие.

Помимо восстановления промышленных и сельскохозяйственных объектов, учреждений здравоохранения, в число приоритетов должны входить ремонт и строительство музеев, театров, школ, высших учебных заведений, развитие в республике сети

Интернет. Необходимо восстановить и построить вновь мечети и храмы других конфессий, иные места религиозного поклонения.

Специальные средства должны изыскиваться на совершение духовного паломничества проживающих в Чечне мусульман в Мекку (хаджа), на подготовку религиозных наставников в духовных учебных заведениях различных субъектов Российской Федерации.

С учетом нынешнего бедственного состояния просветительских и учебных заведений на территории Чеченской Республики, нехватки преподавателей и учебных пособий, особое внимание нужно уделить изысканию возможностей на-правления молодежи из Чечни на учебу, подготовку и стажировку в другие субъекты России. Необходимо установить специальные квоты для приема чеченской молодежи в учебные заведения Российской Федерации.

Для того чтобы на территории Чеченской Республики были надежно обеспечены культурные права, целесообразно осуществление неординарных мер, поддержанных мировым и европейским сообществом. Совет Европы должен конкретной и целенаправленной помощью содействовать тому, чтобы в этом регионе произошел поворот к мирным, стабильным и цивилизованным условиям жизни.

Поддержка культуры должна стать одним из приоритетных направлений государственной политики Российской Федерации. Стратегическими целями культурной политики, в частности, должны быть:

- сохранение культурного потенциала и культурного наследия страны, системы творческого и художественного образования, обеспечение преемственности развития российской культуры;

- обеспечение единства культурного пространства, равных возможностей для жителей различных территорий страны и представителей разных социальных групп для получения доступа к культурным ценностям, создание условий для диалога культур в многонациональном государстве;

- развитие культурного сотрудничества с зарубежными странами в соответствии с геополитическими интересами России;

- формирование ориентации личности и социальных групп на ценности, обеспечивающие успешное развитие российского общества.

Реформирование организационно-экономического механизма в сфере культуры должно быть направлено на обеспечение реализации конституционного права граждан на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям, информационным ресурсам архивных фондов.

Целесообразно рассмотреть возможность расширения самостоятельности учреждений культуры в определении размеров и условий оплаты труда работников культуры, что позволит добиться постепенного преодоления необоснованного разрыва в уровнях оплаты труда в секторе экономики и в сфере культуры.

Необходимо создание общероссийских систем мониторинга состояния и использования памятников истории и культуры, сохранности предметов музейного и архивного фондов, фондов библиотек.

Целесообразно создание попечительских советов, осуществляющих функции помощи и общественного надзора за финансово-хозяйственной деятельностью учреждений культуры.

Перспективы решения существующих в области культуры проблем зависят от эффективных действий всех уровней власти, а также самих граждан.

Нарушение прав граждан на образование и культуру ставит под угрозу нравственное здоровье общества, подрывает доверие граждан к самому институту государства.



## ОБРАЗОВАНИЕ, ПРОСВЕЩЕНИЕ И СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Построение правового государства и гражданского общества во многом зависит от уровня организации системы образования и просвещения в области прав и свобод человека, форм и методов их защиты. Это положение нашло подтверждение в провозглашенной Организацией Объединенных Наций формуле, согласно которой образование является основой демократии.

Образование и просвещение в области прав человека представляет собой важное условие создания эффективной системы предупреждения правонарушений, формирования культуры прав человека. Ее суть в утверждении человеческого достоинства и ценности человеческой личности, в умении защищать свои права и законные интересы, в повышении профессионализма государственных служащих, работников местного самоуправления, всех тех, кто по роду работы связан с проблемами человека.

Ситуация в сфере просвещения и образования в этой области в России остается достаточно сложной. Для большинства российских граждан характерны правовой нигилизм, незнание законов и методов защиты своих прав. Эти черты присущи также и должностным лицам, что является одной из причин нарушений прав человека в экономической, социальной, политической, культурной и иных сферах. Незнание своих прав и неисполнение обязанностей является препятствием на пути проведения демократических преобразований.

В 1993 году ООН созвала в австрийской столице вторую Всемирную конференцию по правам человека. В принятых документах – Венской декларации и Программе действий – большое внимание уделено вопросам распространения информации о правах человека и образования в этой области. Конференция призвала государства включить курсы по правам человека в программы учебных заведений, подчеркнув, что обучение, подготовка кадров и информирование общественности по данной проблематике являются важными компонентами полноценного развития личности, укрепления уважения к правам и основным свободам человека.

План действия на Десятилетие образования в области прав человека (1995 – 2004 годы), принятый ООН, четко сформулировал в качестве основной задачи формирование всеобщей культуры прав человека. Этот План преследует следующие цели: оценка потребностей и разработка образовательных стратегий; подготовка и принятие программ по образованию в сфере прав человека на международном, региональном, национальном и местном уровнях; издание учебных материалов; повышение роли средств массовой информации. Приходится констатировать, что в Российской Федерации этот План осуществляется неудовлетворительно.

Преподавание курса прав человека в средних школах и высших учебных заведениях не предусмотрено образовательными стандартами. Оно ведется лишь в отдельных образовательных учреждениях благодаря педагогам-энтузиастам и финансовой поддержке международных и зарубежных организаций.

Приоритетным направлением процесса создания целостной системы правового образования и просвещения в области прав человека, которая охватывала бы все слои населения, является подготовка, принятие и реализация соответствующей федеральной целевой программы. Ее принятия Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации добивается несколько лет.

Первоочередными задачами федеральной целевой программы могут стать:

- введение в государственные образовательные стандарты учебных дисциплин по правам человека, в первую очередь, в рамках программы подготовки юристов, политологов, государственных и муниципальных служащих;
- создание специальных программ переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, сотрудников правоохранительных органов и уголовно-исполнительных учреждений, военнослужащих;

- наличие специальных правозащитных рубрик в средствах массовой информации, на центральных и региональных телевизионных каналах и т.д.;

- издание и широкое бесплатное распространение основных международных и российских правовых актов в области прав и свобод человека;

- включение в ежегодные планы научно-исследовательских учреждений тематики обеспечения и защиты прав и свобод человека;

- проведение министерствами и ведомствами анализа действующего законодательства и внесение предложений по его изменению и дополнению в целях улучшения административных процедур, взаимоотношений государственных и муниципальных служащих с гражданами, неотвратимости ответственности должностных лиц за нарушение прав и свобод человека и гражданина.

Принятие федеральной целевой программы по правовому просвещению и образованию в области прав и свобод человека, форм и методов их защиты не является задачей лишь узких специалистов. Программа преследует цель - формирование гражданского общества, демократической правовой культуры.

В октябре 2002 года между Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и Московским центром глобальных межкультурных стратегий под руководством доктора философских наук Ю.И. Боканя было заключено соглашение о сотрудничестве.

В его рамках стороны приступили к разработке концепции федеральной целевой программы по правовому просвещению в области прав и свобод человека. Данную концепцию планируется представить на рассмотрение в Правительство Российской Федерации.

Осуществляется сотрудничество между аппаратом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Молодежным центром прав человека и правовой культуры. В ноябре 2002 года прошла совместная акция - открытие просветительской программы "Молодежная школа прав человека". В ней приняли участие студенты столичных вузов различных специализаций: будущие педагоги, юристы, социологи, историки, политологи. Занятия ведутся преимущественно в форме "деловых игр". В аппарате Уполномоченного состоялась "деловая игра" на тему: "Права человека и гражданское общество".

Традиционным стало проведение Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, сотрудниками аппарата в первых числах сентября в вузах и школах России ежегодной учебно-просветительской акции, посвященной Дню знаний, направленной на ознакомление с проблемами прав человека, защиты прав ребенка.

Особое внимание в 2002 году было уделено высшим и средним учебным заведениям системы МВД России, Министерства обороны Российской Федерации. Это объясняется тем, что выпускники данных учебных заведений ежедневно в своей работе будут сталкиваться с решением вопросов защиты прав и свобод граждан.

Сотрудники аппарата Уполномоченного провели занятия и в других вузах, таких как Российский университет дружбы народов, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Коломенский государственный педагогический институт, Современный гуманитарный университет, Российский государственный гуманитарный университет, Московская гуманитарно-социальная академия, Кубанский государственный университет и в ряде других.

По согласованию с Департаментом образования Москвы, учебно-просветительская акция прошла более чем в 20 общеобразовательных школах города. Состоялись занятия по широкому кругу проблем прав человека. Была распространена учебно-методическая и просветительская литература, в частности, материалы о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, а также основные международные акты.

В преддверии Международного дня мира 17 сентября 2002 года Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации встретился с учениками средней общеобразовательной школы № 554 г. Москвы с углубленным изучением языков, истории и традиций народов славянской культуры. На встрече, где присутствовали директор Польского культурного центра Марк Зелинский, представители Движения миротворцев обсуждались вопросы достоинства личности, культуры человека, уважения прав других людей, исполнения обязанностей.

Аналогичная акция прошла на предприятиях и организациях ряда субъектов Российской Федерации.

30 сентября 2002 года состоялось подведение итогов Всероссийского конкурса "Учитель года России - 2002". За самоотверженный труд учителя, личный вклад в защиту детей Чеченской Республики Почетным знаком Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации "За права человека" была награждена Исламова Малика Исаевна, учитель средней школы г. Грозного.

В аппарате Уполномоченного ежегодно проходят учебно-производственную практику студенты различных московских вузов, во время которой они знакомятся с деятельностью государственного института внесудебной защиты прав человека. Организовано также прохождение преддипломной практики, стажировок и других форм обучения.

Так, в 2002 году учебно-производственную практику и стажировку в аппарате Уполномоченного прошли студенты и аспиранты Московского государственного университета им.М.В.Ломоносова, Московского государственного социального университета, Российского государственного гуманитарного университета, Московского городского педагогического университета.

Среди студентов юридических вузов (факультетов) стран СНГ и Балтии проводится ежегодный конкурс на лучшую работу по правам человека на тему: "Международные стандарты и национальное законодательство в области прав человека". В 2002 году такой конкурс проводился совместно с Московским государственным социальным университетом и Институтом международного права и экономики им.А.С.Грибоедова.

Работы будущих юристов посвящены актуальным вопросам защиты прав человека, таким как становление института Уполномоченного по правам человека в странах СНГ, проблемам, связанным со вступлением России в Совет Европы, роли Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, анализу других международных документов в области прав человека.

В 2002-2003 году Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации совместно с Министерством образования Российской Федерации был проведен конкурс среди школьников на тему: "Права ребенка - в новом веке" При подведении итогов и в церемонии награждения победителей приняла участие супруга Президента Российской Федерации Л.А.Путина.

В 2002 году аппаратом Уполномоченного подготовлены информационные буклеты "Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации", "Памятка беженцу", "В помощь подозреваемым и обвиняемым". Буклеты "Памятка несовершеннолетнему осужденному" и "В помощь подозреваемым и обвиняемым" изданы при содействии международной неправительственной организации "Пенал реформ интернешнл".

В настоящее время тиражи печатных изданий по проблемам прав человека не удовлетворяют потребности населения. Важно распространение такой литературы через печатные и электронные средства массовой информации.

В связи с этим распространению выпускаемой аппаратом Уполномоченного специальной литературы по правам человека, формам и методам их защиты придается особое значение. Ежегодные и специальные доклады Уполномоченного, литература информационно-просветительского характера на безвозмездной основе направляются в органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, библиотеки высших учебных заведений, воинских частей Минобороны России, учреждений уголовно-исполнительной системы Минюста России, неправительственным

правозащитным организациям. Общий тираж та-ких изданий составил свыше 142 тыс. экземпляров.

С июля 2001 года во всемирной глобальной сети "Интернет" по электронному адресу: [www.ombudsman.gov.ru](http://www.ombudsman.gov.ru) постоянно действует официальный информационно-справочный веб-сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, построенный в соответствии с принципами гласности, открытости и прозрачности.

10 декабря 2002 года в День прав человека в Колонном зале Дома Союзов прошло награждение Почетным знаком Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации "За права человека".

Диплом и Почетный знак были вручены:

Кобзону И. Д., депутату Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, председателю Общественного движения "За честь и достоинство гражданина России" – за деятельность по защите прав человека, участие в освобождении заложников Театрального центра на Дубровке в Москве;

Военно-медицинскому музею Министерства обороны Российской Федерации (начальник музея – полковник А.А. Будко) – за деятельность по восстановлению прав участников боевых действий;

Соломину Ю.М., художественному руководителю Государственного Академического Малого театра, Народному артисту СССР, профессору Театрального училища им. М.С. Щепкина, президенту Ассоциации русских драматических театров – за деятельность по реализации прав граждан на доступ к культурным ценностям;

Шварцлеру Николаусу, члену Совета директоров (Президиума) Европейского института омбудсмена – за развитие международного сотрудничества в области прав человека;

Абрамяну А.А., председателю Союза армян России – за благотворительную деятельность, социальную помощь малообеспеченным категориям граждан;

Фонду "Филантроп" (президент Фонда Г.В. Аничкин) – за помощь и поддержку инвалидов;

Региональной общественной организации "Центр экологической политики России" (президент Центра – А.В.Яблоков) – за защиту прав граждан на благоприятную окружающую среду;

Жукову В.И., ректору Московского государственного социального университета – за вклад в развитие науки, образования и просвещения по вопросам прав человека, социальной защиты личности;

Лебедеву В.А., декану юридического факультета Челябинского государственного университета – за вклад в просвещение и образование в области прав человека;

Рошалю Л.М., руководителю отделения неотложной хирургии и травм детского возраста НИИ педиатрии Научного центра здоровья детей Российской академии медицинских наук, председателю Международного Комитета помощи и медицины катастроф – за защиту детей, оказание помощи заложникам Театрального центра на Дубровке в г.Москве.

Диплома и Почетного знака удостоена заместитель Председателя Правительства Российской Федерации В.И.Матвиенко.

В настоящее время в стране сформировалось и активно действует широкое общественное правозащитное движение, охватывающее практически все стороны защиты прав и свобод человека и гражданина. Оно стремительно развивается. Партнерские, конструктивные отношения, взаимодействие института государственной внесудебной защиты с неправительственными правозащитными организациями способствуют развитию гражданского общества и становлению правового государства.

По инициативе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации осуществлено издание первого в нашей стране справочника "Неправительственные правозащитные организации Российской Федерации". В его подготовке помимо уполномоченных и комиссий по правам человека субъектов Федерации, органов государственной власти приняли участие неправительственные правозащитные организации: Московская Хельсинкская группа, Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр "Стратегия", Международное историко-просветительское, правозащитное и благотворительное общество "Мемориал", Комитет солдатских матерей, Координационный совет помощи беженцам и вынужденным переселенцам, Фонд защиты гласности и ряд других организаций.

В справочнике представлены данные о более чем 1500 неправительственных правозащитных организаций всех 89 субъектов Российской Федерации.

В презентации справочника, которая состоялась 5 сентября 2002 года, приняли участие представители органов государственной власти, международных организаций, средств массовой информации, неправительственных правозащитных организаций.

Партнерские отношения сложились у института Уполномоченного со старейшей правозащитной организацией – Московской Хельсинкской группой. В рамках сотрудничества были проведены: мониторинг в сфере соблюдения социально-экономических прав населения России, рабочие поездки в субъекты Российской Федерации, встречи, на которых обсуждались механизмы борьбы с проявлениями ксенофобии, антисемитизма, национальной и религиозной дискриминации в стране.

В августе 2002 года была осуществлена поездка Уполномоченного и руководителя Московской Хельсинкской группы Л.М.Алексеевой в Ингушетию и Чечню для сопровождения гуманитарного груза. 15 автомобилей "Камаз" доставили в Чечню и Ингушетию стройматериалы, приобретенные на средства, собранные переселенческими и правозащитными организациями, а также учебники и канцелярские принадлежности для школьников. В течение нескольких дней федеральный Уполномоченный и руководитель Московской Хельсинкской группы знакомились с положением беженцев и переселенцев, ходом восстановления мирной жизни в Чеченской Республике, а также деятельностью органов государственной власти по защите и соблюдению прав человека. Были вскрыты серьезные факты нарушений прав людей.

Эффективная деятельность института государственной защиты прав и свобод человека и гражданина невозможна без тесного взаимодействия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации со средствами массовой информации. Это направление работы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации является крайне важным.

Взаимодействие со СМИ обеспечивает информационную поддержку защиты прав и свобод человека. Через них формируется общественное мнение, отношение к тем или иным явлениям, событиям. Формирование информационной политики института Уполномоченного по вопросам соблюдения прав человека, форм и методов их защиты обеспечивается за счет развития контактов с прессой, радио, телевидением и другими средствами массовых коммуникаций.

В последние годы существенно увеличилось число публикаций в средствах массовой информации о деятельности Уполномоченного, выступлениях Уполномоченного и сотрудников аппарата, членов экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации. Наблюдается постоянный рост числа журналистов и авторских коллективов, освещающих правозащитную тематику. Этому способствовал объявленный в 2002 году Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации при поддержке ряда правозащитных организаций и Союза журналистов России Всероссийский конкурс "Наши права и свободы". Он проходил по двум номинациям: лучший журналист-правозащитник года и лучший авторский коллектив года по освещению тем, связанных с правами человека.

Итоги первого года конкурса, которые были подведены в преддверии Международного дня прав человека, показали, что в нем участвовали представители федеральных СМИ

и СМИ 34 субъектов Российской Федерации. В ряде субъектов прошли предварительные конкурсы журналистов. На Всероссийский конкурс "Наши права и свободы" было представлено более 1000 творческих работ. Победители были отмечены Почетным знаком Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, дипломами, денежными премиями и ценными подарками.

Лауреатами конкурса стали:

в номинации лучший журналист-правозащитник – Верин В.А., политический обозреватель "Парламентской газеты"; Графова Л.И., корреспондент "Литера-турной газеты", председатель исполкома "Форума переселенческих организа-ций";

в номинации лучший авторский коллектив – Экологическое просветитель-ское объединение "Накануне" (Москва) – за документальный фильм "Эффект ящерицы", а также Телекомпания АТВ (Москва) – за ежедневные репортажи в защиту прав человека.

Дипломом I степени были отмечены: Зарипова З.А., корреспондент газеты "Малая родина" (г. Абдулино, Оренбургская область) – за серию публикаций в защиту пострадавших от пожаров; "Просветительский фонд – Диалог" (Москва) – за радиопрограмму "Адреса милосердия" на "Радио Россия" и радио "Маяк".

Дипломом II степени – Кожевникова С.А., редактор газеты профсоюза "Тюменьэнерго" (г.Тюмень); авторский коллектив газеты "Сам себе адвокат" (г.Йошкар-Ола, Республика Марий Эл); Семенов Ю.А., автор и ведущий про-граммы "Народ и власть", радио "Маяк" (Москва).

Дипломом III степени – авторский коллектив газеты "Полус + ТВ" (г.Калининград), авторский коллектив газеты "Старая Руса" (г.Старая Руса, Нов-городская область), телекомпания АСВ и авторский коллектив газеты "Вечерний Екатеринбург" (г.Екатеринбург), а также авторский коллектив газеты "Здравст-вуйте люди" (г.Нижний Новгород).

Важной составляющей в развитии контактов со средствами массовых коммуникаций и неправительственными правозащитными организациями яви-лось создание секции СМИ и творческих союзов экспертного совета при Уполно-моченном по правам человека в Российской Федерации. Секция способствует определению направлений взаимодействия по информационному обеспечению защиты прав и свобод граждан. Правозащитники и представители СМИ провели мониторинг соблюдения прав человека, форм и методов их защиты. Совместные публикации, пресс-конференции, поездки в регионы и другие мероприятия вошли в практику работы по защите человека, его прав и свобод.

Необходимо защищать и сами средства массовой информации.

В заявлении российского Уполномоченного к Всемирному Дню свободы печати (3 мая 2002 года) подчеркивалось, что события, происходящие вокруг некоторых средств массовой информации, показали сложности во взаимоотношениях власти и СМИ. На журналистов оказывается не только экономическое давление. Их преследуют, им угрожают. В регионах имели место изъятия и аресты тиражей газет, отключение эфира, причем часто это делалось демонстративно, с привлечением силовых структур – ОМОНа и РУБОПа. Борьба за влияние на прессу, радио, телевидение особенно обостряется во время предвыборных кампаний. Вместе с тем необходимо решение вопроса о недопустимости пропаганды насилия, порнографии, пьянства на государственных и частных каналах телевидения. Целесообразна корректировка закона о СМИ.

В 2002 году было организовано и проведено 63 пресс-конференции Упол-номоченного, а также презентации специальных докладов и других печатных из-даний, связанных с соблюдением и восстановлением прав граждан.

Важны были выступления федерального Уполномоченного и Председа-теля Московской Хельсинкской группы Л.М.Алексеевой по итогам их совместной поездки в Чеченскую Республику, пресс-конференции по итогам проведения "круглых столов"

Уполномоченного по правам человека в Российской Федера-ции и уполномоченных по

правам человека в субъектах Российской Федерации (г.Уфа, г.Екатеринбург), 2-го семинара национальных (парламентских) омбудсменов стран, входящих в Совет государств Балтийского моря (г.Санкт-Петербург). Вызвала интерес пресс-конференция на тему: "Экология и права человека" (г.Москва) и другие.

Пресс-службой Уполномоченного было подготовлено и распространено для СМИ и центров правозащитной информации около 400 сообщений и пресс-релизов, касающихся различных аспектов деятельности института Уполномоченного. В 2002 году было опубликовано 174 интервью и других материалов Уполномоченного. С учетом публикаций в региональной прессе их число составило более 300.

Состоялось более 50 выступлений Уполномоченного в прямом эфире радиостанций "Радио России", "Маяк", "Голос России", "Эхо Москвы", "Немецкая волна", "Радио Свобода", телевизионных каналов РТР, ОРТ, НТВ, ТВЦ, "Московия", РЕН-ТВ и других.

Уполномоченный встречался с руководителями СМИ, неправительственных правозащитных организаций, участвовал в мероприятиях, проводимых Союзом журналистов, Союзом писателей России и другими творческими союзами и общественными организациями.

В целях обеспечения и государственной защиты прав и свобод человека необходимо активизировать и скоординировать деятельность государственных и неправительственных организаций, федерального, регионального и специализированных уполномоченных, комиссий по правам человека, государственных органов, органов местного самоуправления. Человек должен быть защищен, его права - обеспечены.

#### МЕЖДУНАРОДНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Сфера международных связей - одна из важнейших в деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Фактором, объединяющим внутренний и внешний аспекты правозащитной деятельности, является универсальная природа самой концепции защиты прав человека. Уверенно преодолевая государственные границы и утверждая общие гуманистические принципы не только в отдельно взятых странах, но и в целых группах стран, идея прав человека выступает в качестве одного из реальных инструментов интеграции мира. Понятие "права человека" перестало быть исключительно внутренним делом государств и приобрело общечеловеческую ценность.

За последние два десятилетия проблема соблюдения прав человека стала одной из центральных в межгосударственных отношениях. Без ее обсуждения и поиска путей решения не может обойтись ни одно важное международное мероприятие, проводимое в сфере гуманитарного сотрудничества.

Международные функции Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации осуществляет в соответствии с требованиями Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации".

Прежде всего, это мероприятия по восстановлению нарушенных прав российских граждан за рубежом, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации. Из принятых к рассмотрению аппаратом Уполномоченного в 1998 - 2002 годах жалоб по международно-правовой тематике наибольшее число относится к сфере гражданского права. Характерны, в частности, жалобы на неисполнение решений судов Российской Федерации на территории иностранных государств, на невыплату компенсаций по банковским вкладам советского времени гражданам, проживающим в странах СНГ.

В области трудового права и социального обеспечения наиболее типичными являются проблемы, связанные с взысканием задолженности по пенсионным выплатам, переводом за рубеж или выплатой пособия по трудовому увечью предприятием, находящимся на территории иностранного государства. Область семейного права

представлена обращениями граждан с просьбами об оказании помощи по взысканию задолженности по алиментным обязательствам и о содействии в восстановлении прав детей, родители которых уклоняются от своих обязанностей. В ряде обращений изложены вопиющие факты нарушения прав российских женщин, вышедших замуж за граждан иностранных государств, связанные с насильственным удержанием в этих странах их детей родственниками мужа.

В сфере внимания института Уполномоченного находились и вопросы защиты прав соотечественников.

Несмотря на то, что Федеральный конституционный закон "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" не оговаривает компетенцию Уполномоченного в отношении восстановления прав русскоязычного населения, проживающего за рубежом, для достижения этой цели используются все доступные правовые инструменты.

Среди обращений, поступающих Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации от соотечественников, проживающих в странах СНГ и Балтии, наиболее характерными являются жалобы на нарушения гражданских и политических прав, прав на свободу слова, доступа к информации, избирательных прав, прав на справедливое судебное разбирательство и другие. Большая часть подобных обращений поступает из Республики Казахстан, Латвийской Республики, республик Молдова и Узбекистан.

Определенные надежды правозащитного сообщества в странах СНГ возлагались на принятие Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 года, действие которой могло бы охватить в том числе и те страны СНГ, которые не являются членами Совета Европы, а, следовательно, не подпадают под действие Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Однако Конвенция сегодня фактически не действует, так как подписана только половиной государств-участников СНГ, а ратифицирована лишь тремя – Республикой Беларусь, Российской Федерацией и Республикой Таджикистан. К тому же довольно настороженным остается отношение к данному документу и Совета Европы, который рассматривает его как фактор, затрудняющий прямое и непосредственное действие Европейской конвенции по правам человека применительно к странам СНГ – членам Совета Европы.

Уполномоченным уделяется пристальное внимание вопросам соблюдения прав соотечественников в странах Балтии, особенно в Латвийской Республике, где был принят ряд законодательных актов, ущемляющих права русскоязычного населения. Вопросы, связанные с нарушением прав русскоязычных граждан Латвии, неоднократно ставились перед руководством Совета Европы в ходе состоявшихся встреч в Москве и Страсбурге.

В сентябре 2001 года Генеральной Прокуратурой Латвии в Рижский окружной суд было передано дело 80-летнего жителя этой страны, гражданина России Николая Тэсса, обвиненного в составлении в 1949 году заключений о высылке на спецпоселение в отдаленные районы СССР 42 семей, причисленных к кулакам. Уполномоченный призвал судебные власти Латвии к соблюдению всех процессуальных норм, гарантирующих справедливый и беспристрастный суд в соответствии со статьей 6 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, включая право на квалифицированную юридическую защиту.

В связи с действиями латвийских властей в отношении проживающего в Латвии бывшего советского партизана, ветерана-антифашиста 80-летнего гражданина России В.Кононова, арестованного латвийскими властями по обвинению в геноциде латышского народа и военных преступлениях, Уполномоченный 20 мая 2002 года обратился к Президенту Латвии Вайре Вике-Фрейберге с просьбой передать В.Кононова под юрисдикцию России. В ответном письме латвийская сторона уведомила, что эта процедура возможна только после вынесения судом приговора по делу В.Кононова. К сожалению, на сегодняшний день позиция латвийских властей не претерпела изменений, и ветеран вынужден продолжать борьбу за отстаивание своих прав.



Специфика рассмотрения жалоб и обращений международного характера состоит в том, что процесс восстановления нарушенных прав часто затрагивает как международно-правовые аспекты межгосударственных отношений, так и сферу реальной внешней политики и дипломатии. В силу этого координация действий Уполномоченного, Министерства иностранных дел Российской Федерации и российских загранучреждений приобретает особую значимость.

Уполномоченный и представители рабочего аппарата неоднократно принимали участие в парламентских слушаниях, в частности, в организованных Комитетом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по делам СНГ и связям с соотечественниками, посвященных положению российских граждан, постоянно проживающих в государствах-участниках СНГ и Балтии, и мерам по их защите и поддержке.

Крайнюю озабоченность вызывают нарушения гуманитарных прав граждан в связи с многочисленными инцидентами с российскими судами и экипажами, удерживаемыми в зарубежных портах властями иностранных государств.

Так, по факту содержания под арестом в норвежском порту Сортланд в течение многих месяцев российского рыболовного траулера "Печенга" с российским экипажем на борту и сложившейся в этой связи ситуацией, приведшей к нарушениям прав граждан России, 6 августа 2002 года Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации обратился с письмом к норвежскому коллеге А.Флифлету с просьбой взять ситуацию с российскими моряками под контроль. В ответе Парламентского омбудсмана Норвегии была выражена готовность рассмотреть прямое обращение к нему капитана судна. Одновременно норвежский правозащитник разъяснил, что его компетенция распространяется лишь на проблемы жизнеобеспечения команды корабля, а не на вопрос снятия ареста и освобождения судна. О готовности норвежского омбудсмана содействовать разрешению ситуации вокруг экипажа траулера Уполномоченный проинформировал МИД России и Посольство России в Норвегии. Был также направлен запрос в адрес Генерального директора ООО "Сармат-Норд" - фирмы, являющейся судовладельцем российского рыболовецкого траулера "Печенга", - о том, как руководитель фирмы намерен решать вопрос обеспечения прав граждан Российской Федерации - членов экипажа траулера "Печенга".

Параллельно с использованием классических форм международной деятельности федеральный Уполномоченный вел поиск новых, нетрадиционных, но не менее эффективных методов работы, направленных на защиту прав и законных интересов граждан. Одна из новых найденных форм - проведение совместных с омбудсманом (уполномоченными по правам человека) сопредельных зарубежных государств мониторинговых поездок в районы пограничных переходов.

В 2002 году придан дополнительный импульс расширению сотрудничества российского, польского и украинского государственных правозащитников.

Вслед за состоявшейся 27-28 марта 2001 г. на границе Калининградской области (г.Багратионовск) и Республики Польша (пос. Безледы) первой рабочей встречей российского и польского омбудсманов по проблемам пересечения российско-польской границы, в соответствии с положениями Меморандума о сотрудничестве между Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и Защитником прав граждан Республики Польша, в феврале 2002 года состоялась рабочая встреча сотрудников аппаратов российского и польского омбудсманов.

В ее работе приняла участие также Уполномоченный по правам человека в Калининградской области И.Вершинина. Встреча была организована в целях изучения ситуации на калининградском участке российско-польской границы, анализа нарушений прав граждан, пересекающих границу и явилась продолжением работы по оздоровлению обстановки в зоне пограничных переходов.

В ходе этой встречи была изучена обстановка в пунктах пропуска через государственную границу "Багратионовск-Безледы", "Гусев-Голдап" и "Мамоново-Гроново". Российская и польская делегации в целом отметили положительные изменения ситуации в районах пересечения государственной границы России и

Польши. К промежуточным итогам взаимодействия омбудсманов по соблюдению прав граждан, пересекающих границу, можно отнести упразднение по рекомендации российского Уполномоченного накопительной площадки "33-й километр" в районе пункта пропуска "Багратионовск-Безледы", перевод на круглосуточное и многостороннее движение пассажирского легкового транспорта на пограничном переходе "Гусев-Голдап". Резко сократилось число жалоб, поступавших в консульские учреждения России и Польши.

Вместе с тем проблемы соблюдения прав и интересов граждан России и Польши при пересечении российско-польской государственной границы не решены в полном объеме. Так, например, с началом работы пункта "Гусев-Голдап" в круглосуточном режиме через границу за сутки стали проезжать 1300 человек и 600 единиц автотранспорта. Используя же проектную мощность пункта, можно увеличить суточную пропускную способность со стороны России до 5500 человек и 2500 единиц автотранспорта. Однако на такую интенсивность работы не рассчитана польская часть пункта пропуска "Голдап". Пропуск граждан и транспортных средств осуществляется только по двум полосам (одна - на въезд в Российскую Федерацию, другая - на выезд). Граждане, прошедшие все виды контроля с российской стороны вынуждены ожидать от 1,5 до 3 часов разрешения на въезд на территорию Польши от соответствующих польских служб.

Польской стороной было признано наличие проблемы несоответствия технического состояния и сервисных показателей на польской части пункта "Голдап" аналогичным показателям оснащения пункта "Гусев" на российской стороне. Кроме того, польские власти опасаются, что увеличение интенсивности транспортного потока ухудшит экологию в приграничном воеводстве, поскольку дорога проходит по территории лесного заповедника.

В ходе встречи российской делегации с заместителем Защитника прав граждан Республики Польша Е.Швяткевичем было отмечено, что улучшилось взаимодействие пограничных и таможенных служб двух стран, работа погранпереходов стала более ритмичной.

Обсуждая обстановку на пограничных переходах, стороны пришли к выводу, что сокращение времени пересечения границы и возможности улучшения работы действующих пунктов пропуска за счет дополнительной координации и согласования работы пограничных и таможенных служб двух стран фактически исчерпаны, необходимы новые технические решения. Одним из вариантов решения данной проблемы может являться строительство объездной дороги в обход г.Багратионовска, а также строительство объединенного комплекса инфраструктуры на пограничном переходе в районе "Мамоново 2 - Гжехотки".

Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2001 года утверждена Федеральная целевая программа развития Калининградской области на период до 2010 года. Программа предусматривает в течение 2002-2005 годов строительство автодороги Калининград - Долгоруково в обход г.Багратионовска. В то же время подготовку проекта о строительстве автомобильного пункта пропуска "Мамоново 2 - Гжехотки" для пассажирского и грузового движения Программой намечено осуществить только в 2004 году. Уполномоченный предложил администрации Калининградской области согласовать в Правительстве Российской Федерации сокращение сроков подготовки необходимых документов, касающихся этого погранперехода.

Во время встречи российской делегацией были переданы польской стороне документы, подтверждающие факты нарушения прав российских граждан польскими полицейскими, которые были подготовлены Уполномоченным по правам человека в Калининградской области И.Вершининой. Польская сторона заверила, что по каждому подтвержденному факту нарушения прав российских граждан будут приняты надлежащие меры.

Оздоровление ситуации на российско-польских пограничных переходах и положительные тенденции в работе по восстановлению прав граждан привлекли внимание Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека Н.Карпачевой. Украинский омбудсман высказала пожелание о проведении аналогичных мероприятий на российско-украинском участках государственной границы.

В сентябре 2002 года Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации посетил Украину.

В ходе визита состоялись встречи Уполномоченного с Президентом Украины Л.Кучмой, Премьер-министром А.Кинахом, Председателем Верховной Рады В.Литвиным, другими высшими должностными лицами страны. Обсуждались, в частности, проблемы, связанные с приграничным сотрудничеством и трудовой миграцией в Россию. Во время встречи с Председателем Верховной Рады Украины собеседники согласились, что российской и украинской сторонами затянута ратификация межправительственного Соглашения о регулировании процесса переселения и защиты прав переселенцев.

Программа визита Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации предусматривала поездку на белгородский участок российско-украинской границы в районе пограничного перехода "Гоптиевка-Нехотеевка" для анализа ситуации с соблюдением прав граждан России и Украины при пересечении ими государственной границы. В поездке принимали участие заместители глав администраций Белгородской и Харьковской областей, представители МИД, органов внутренних дел, пограничной и таможенной служб обеих стран.

По общей оценке, состоявшийся обмен мнениями по вопросам приграничного сотрудничества, решение вопросов, связанных с организацией деятельности органов власти обеих стран на пограничных переходах, служат созданию единых стандартов в области прав человека и развитию добрососедских отношений между двумя братскими народами.

Содействие международному сотрудничеству в области прав и свобод человека непосредственно относится к международной сфере и нацелено на повышение эффективности деятельности Уполномоченного в других сферах его компетенции, предусмотренных Федеральным конституционным законом.

Международное сотрудничество Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации ведется по двум основным направлениям: развитие партнерских связей с международными (межгосударственными и неправительственными) организациями, занимающимися вопросами защиты прав человека, и установление и развитие отношений с национальными омбудсманами (уполномоченными по правам человека) зарубежных государств. Работа на этих направлениях также осуществляется в координации с Министерством иностранных дел Российской Федерации и российскими загранпредставительствами.

Установление и поддержание контактов с международными организациями позволяют Уполномоченному ознакомиться с передовыми международными стандартами в сфере прав человека и строительства демократических институтов в интересах перенесения их на российскую почву.

За период деятельности федерального Уполномоченного установлены и получили развитие связи с такими авторитетными международными институтами как Управление Верховного Комиссара ООН по правам человека, Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев, Международный Красный Крест, Комиссия Европейского Союза, Совет Европы, Парламентская Ассамблея Совета Европы, Европейский Суд по правам человека, Европейский Комитет по предупреждению пыток, Европейский институт омбудсмана, Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Совет государств Балтийского моря, международные неправительственные правозащитные организации "Эмнисти Интернэшнл", "Хьюман Райтс Уотч" и другими.

Совместно с экспертами Программы Развития ООН (ПРООН) был подготовлен Проектный документ "Оказание содействия аппарату Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации". Цель Проекта - содействие деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации; оказание помощи работе экспертного Совета при Уполномоченном (подготовка и издание аналитических и справочных материалов, учебников по правам человека и др.); создание независимого центра, который осуществлял бы информационные и просветительские функции в области прав человека; организация профессиональной подготовки и переподготовки сотрудников

аппарата Уполномоченного. К сожалению, в связи с сокращением бюджета ООН и финансируемых ею программ, проект реализован не был, хотя взаимодействие по некоторым направлениям осуществлялось.

Подписаны соглашения о взаимодействии с Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ, с московским представительством Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), в рамках которых осуществлялись согласованные мероприятия. Ведутся переговоры о налаживании сотрудничества в деле защиты прав человека с Объединенной Программой ООН по ВИЧ/СПИДУ, с Детским фондом ООН (ЮНИСЕФ).

24 мая 2002 года Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации был избран в состав руководящего Совета Европейского института омбудсмена, что свидетельствует о росте авторитета России в европейском правозащитном сообществе.

В 2002 году особое звучание приобрел региональный аспект общеевропейского сотрудничества Уполномоченного. 16 мая 2002 года в Санкт-Петербурге по инициативе российского Уполномоченного совместно с Советом государств Балтийского моря (СГБМ) был проведен Второй семинар национальных омбудсменов стран СГБМ на тему: "Экология и права человека". В ходе встречи омбудсменами стран СГБМ высказывалась серьезная озабоченность состоянием окружающей среды в этом регионе планеты, неуклонно ухудшающимся, в первую очередь, в связи неконтролируемой деятельностью человека. По убеждению участников семинара, неудовлетворительное состояние экологической обстановки резко отрицательно сказывается на жизнедеятельности людей, непосредственно приводит к нарушению прав человека и, прежде всего, права на благоприятную окружающую среду.

Впервые омбудсменам стран-членов СГБМ удалось обсудить в формате "круглого стола" актуальную для всех государств региона экологическую проблему, а главное, - выработать и принять итоговый документ встречи - "Выводы председателя", создав тем самым прецедент для принятия итоговых документов на таких встречах в будущем.

Информация по итогам этого мероприятия, была направлена в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в Министерство иностранных дел Российской Федерации, другие заинтересованные российские министерства и ведомства.

Однако сотрудничество с международными организациями нельзя назвать беспроblemным - оно развивается, преодолевая определенные препятствия и помехи. Несмотря на то, что создание демократического и независимого института Уполномоченного являлось одним из условий вступления России в Совет Европы, опыт взаимодействия этой авторитетной европейской организации и института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации показывает, что на деле говорить о налаживании полномасштабного сотрудничества пока не приходится.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и сотрудники его аппарата приняли участие в весьма незначительном числе мероприятий, проведенных по линии Совета Европы. На неоднократные предложения Уполномоченного по налаживанию сотрудничества в тех или иных областях (например, проведение семинаров, в том числе касающихся ситуации на Северном Кавказе и развития там демократических институтов, совместные публикации по правозащитной тематике, мероприятия в сфере правового просвещения и другие) конструктивной реакции со стороны органов Совета Европы не следовало.

Заинтересованность Уполномоченного в развитии сотрудничества с Советом Европы касается прежде всего таких областей, как совершенствование законодательства Российской Федерации и приведение его в соответствие с европейскими стандартами и нормами, правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты, знакомство широкого круга российских юристов с правоприменительной практикой Европейского Суда и других органов Совета Европы, а также налаживание взаимодействия с национальными омбудсменами стран-членов Совета Европы, прежде всего, государств Центральной и Восточной Европы.

Необходимо разработать целостную концептуальную и финансовую базу такого взаимодействия. Следовало бы провести силами специально созданной рабочей группы (или в иных рамках) комплексную подготовку плана конкретных мероприятий аппарата федерального Уполномоченного с участием в этой работе Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, осуществить его согласование с другими международными организациями (Верховным Комиссаром ООН по правам человека, ПРООН, Европейским Союзом, Советом Европы, ОБСЕ, и другими). Цель данного предложения – исключить дублирование и параллелизм в правозащитной деятельности этих организаций, осуществить экономию средств. Было бы целесообразно подписать документ (меморандум, протокол о намерениях), фиксирующий обязательства сторон по реализации этого плана.

Наряду с осуществлением контактов с международными организациями важное значение имеет развитие двустороннего сотрудничества с зарубежными национальными правозащитными организациями. Отношения между ними дополняют существующее между государствами сотрудничество новым гуманитарным направлением – взаимодействием в области защиты прав и свобод человека.

Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации установлены отношения с аналогичными институтами в более чем 30 странах мира, включая страны СНГ, Балтии, большинство стран Европы, а также Аргентину, Мексику, Перу.

Первой страной, с которой в 1998 году были установлены партнерские связи, практическое взаимодействие и сотрудничество, стала Польша. К моменту учреждения в России института Уполномоченного по правам человека опыт деятельности аналогичного института в Польше насчитывал уже несколько лет. К тому же и условия, в которых появился этот институт в Польше, а потом и в России, были во многом схожи. Поэтому польский опыт и польская модель института омбудсмана были наиболее приемлемыми для российских реалий и во многом помогли процессу становления государственного правозащитного института в России.

С некоторыми зарубежными омбудсманами отношения формального сотрудничества за эти годы переросли в отношения надежного и доверительного партнерства, углублению которых содействуют регулярные консультации и обмен опытом в вопросах защиты прав и свобод наших граждан и соотечественников. В их числе Уполномоченный по правам человека Верховной Рады Украины Н.Карпачева, Парламентский адвокат и директор Центра прав человека Молдовы А.Потынга, Руководитель учреждения Контролеров Сейма Литвы Л.Куодене и другие.

Успешное развитие двусторонних и многосторонних связей Уполномоченного с зарубежными партнерскими организациями вряд ли возможно как без обмена опытом между ними, так и без видения перспектив дальнейшего развития этого института у нас в стране и за рубежом.

За прошедшие годы Уполномоченным внесено немало предложений по совершенствованию деятельности официальных правозащитных институтов на постсоветском и общеевропейском пространствах. Достаточно упомянуть лишь некоторые.

Одним из наиболее значимых можно считать предложение о принятии Декларации европейских омбудсманов, где особое внимание уделяется способам налаживания эффективного взаимодействия между правозащитными институтами в интересах более полномасштабного выполнения функций омбудсманов. Выполняя задачу обеспечения прав и свобод человека, независимо от места его нахождения или проживания, национальные омбудсманы призваны осуществлять тесное взаимодействие в деле защиты прав граждан одной страны, находящихся на территории другой.

Декларация предусматривает налаживание регулярного обмена информацией об опыте деятельности омбудсманов как непосредственно между ними, так и при поддержке Европейского института омбудсмана. В разработанном российским Уполномоченным проекте Декларации отмечается необходимость осуществления научной и методологической проработки концепции прав человека, создания правовых основ правозащитной деятельности, структуры и определения задач государственного

правозащитного института, в том числе с учетом возникающих новых вызовов современности.

Омбудсмены, отмечается в проекте Декларации, могут выступать с совместными инициативами в международных организациях и на международных форумах, осуществляя в этих целях обмен соответствующей информацией и подготовку необходимых документов. Предусмотрено создание международных механизмов их сотрудничества. При этом предполагается, что координирующую роль в работе по налаживанию и организации взаимодействия европейских омбудсманов будет играть Комиссар Совета Европы по правам человека. Ежегодно, а также по мере необходимости, он созывает Конференции омбудсманов, на которых обсуждаются основные направления их деятельности, вопросы текущего и перспективного сотрудничества, а также проблемы, создающие угрозы соблюдению прав и свобод человека и гражданина.

Программы действий омбудсманов можно было бы дополнить и такими пунктами, как совместные посещения мест массовых нарушений прав граждан (например, зон экологических и техногенных катастроф, районов террористических актов, пунктов содержания мигрантов и временных переселенцев и др.), подготовка совместных докладов и рекомендаций парламентам, правительствам и международным организациям, совместные акции в сфере правового просвещения; совместные телемосты, встречи со СМИ, интернет-конференции, конкурсы.

Другая инициатива Уполномоченного касается целесообразности принятия Протокола к Всеобщей декларации прав человека – международного документа, дополняющего и развивающего положения Декларации применительно к требованиям нового века и с учетом таких глобальных вызовов нового времени, как международный терроризм, опасность распространения оружия массового поражения, незаконный оборот оружия и наркотиков, незаконная миграция, информационная и информационно-технологическая революции, угрозы состоянию окружающей среды, клонирование человека и так далее. Все эти факторы непосредственно оказывают влияние на положение с правами и свободами человека.

На одной из международных конференций Уполномоченным внесено предложение разработать "Кодекс действий омбудсманов в кризисных и чрезвычайных ситуациях", который позволил бы определить формы взаимодействия омбудсманов при их возникновении. В случае появления массовой угрозы правам и свободам человека и гражданина на территории двух или нескольких государств возможно создание на временной или постоянной основе "Моральных советов омбудсманов", в состав которых входили бы действующие или бывшие омбудсмены, видные правозащитники и иные лица, пользующиеся уважением в обществе и имеющие высокий моральный авторитет.

Обсуждение и принятие международным правозащитным сообществом этих и других предложенных и разработанных Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации новых документов способствовало бы повышению эффективности деятельности как международных правозащитных структур, так и национальных институтов по защите прав и свобод человека.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Учреждение института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации как государственного органа знаменует важный этап развития Российского государства, на котором защита прав и законных интересов личности осознается и формулируется как одна из главных задач государства.

Создание нового для России государственного правозащитного института пришлось на период финансово-экономического кризиса, размывания единого правового и экономического пространства, массовых выступлений граждан в защиту своих прав. На процесс его формирования оказывают негативное влияние правовой нигилизм, отсутствие в стране традиций и опыта работы данного института, функционирующего многие десятилетия в странах Европы. Сдерживает развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и в ее субъектах также и несовершенство нормативной правовой базы.

Федеральный конституционный закон "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" установил, что для обеспечения деятельности Уполномоченного создается рабочий аппарат. В настоящее время он в основном сформирован. Однако из-за отсутствия необходимых помещений укомплектовать штат полностью не удастся. До сих пор не решены многие вопросы, связанные с медицинским, социальным и иным обеспечением сотрудников.

Таблица 1.

Структура аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Управляющий делами Уполномоченного

Секретариат Уполномоченного

-приемная заявлений граждан

-организационный отдел

-общий отдел

Управление по восстановлению прав граждан

-отдел конституционного и административного права

-отдел гражданского права и жилищного законодательства

-отдел трудового законодательства

-отдел уголовного и уголовно-процессуального права

-отдел уголовно-исполнительного права

-отдел права социального обеспечения

-отдел по вопросам миграции и национальным отношениям

-отдел по рассмотрению жалоб военнослужащих и членов их семей

-отдел совершенствования законодательства и правовой информации

Управление правового просвещения, информации и внешних связей

-отдел правового просвещения

-информационно-аналитический отдел

-методологический отдел

-международный отдел

-отдел по связям с субъектами Российской Федерации и неправительственными правозащитными организациями

-отдел по религиозным вопросам и культурным правам

Организационно-хозяйственное управление

-отдел социального обеспечения

-отдел материально-технического обеспечения

-отдел информационных технологий

Отдел пресс-службы

Финансово-учетный отдел

В целях оказания консультативной помощи при Уполномоченном сформирован экспертный совет, в состав которого вошли квалифицированные юристы, признанные специалисты и общественные деятели, обладающие необходимыми знаниями в области прав и свобод человека и гражданина, в том числе представители российских правозащитных организаций. Для коллегиального решения вопросов созданы секции экспертного совета, сформированные по отраслям права и основным направлениям деятельности Уполномоченного.

Традиционным стало направление аналитических материалов, подготовленных экспертным советом, 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.

Анализ работы по созданию института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, итоги его деятельности свидетельствуют о том, что данный государственный правозащитный институт в России сформирован.

Рассмотрение жалоб и обращений о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, принятие мер по их восстановлению является одним из основных направлений работы Уполномоченного.

С середины 1998 года поступило свыше 120 тыс. жалоб и обращений о нарушениях прав человека. В приемной заявлений граждан аппарата Уполномоченного в г. Москве принято свыше 12 тыс. посетителей. Сотрудники аппарата Уполномоченного оказали гражданам свыше 110 тыс. юридических консультаций по телефону.

Важной формой работы, позволяющей получать информацию о ситуации с правами человека на местах, является организация работы "выездных приемных" во многих субъектах Российской Федерации.

В 1998–2002 годах Уполномоченный посетил более 35 регионов России, в том числе Чеченскую Республику и другие районы Северного Кавказа, непосредственно примыкающие к зоне вооруженного конфликта, отдаленные северные территории, включая Чукотский и Ненецкий автономные округа, другие субъекты Федерации. Во время поездок Уполномоченного и работников аппарата в субъекты Федерации ими было принято около 4 тыс. граждан.

Таблица 2.

Динамика поступления обращений Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации: 1998–2002 гг.

Увеличение из года в год количества обращений к Уполномоченному свидетельствует, в частности, о возрастающей информированности населения о деятельности в России государственного правозащитного института, о совершенствовании форм и методов его работы с гражданами, государственными органами, неправительственными правозащитными организациями.

Жалобы поступают практически из всех субъектов Российской Федерации.

Таблица 3.

Количество жалоб и обращений граждан, поступивших Уполномоченному из федеральных округов Российской Федерации в 2000–2002 гг.

Имеется также корреспонденция из государств-участников Содружества Независимых Государств, стран Балтии, из государств дальнего зарубежья.

Анализ работы с обращениями граждан показывает, что к производству – в соответствии с Федеральным конституционным законом "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" – в среднем принимается около 39 процентов поступающих обращений. Жалобы, которые по различным причинам не принимаются к рассмотрению, составляют около 11 процентов. В остальных случаях заявителям даются ответы, разъясняющие средства и механизмы, которые те вправе использовать для защиты своих прав и свобод.

Таблица 3.

Анализ работы с жалобами и обращениями граждан в 1998–2002 гг. (в % к общему числу)

Такое соотношение принимаемых Уполномоченным к производству и отклоненных жалоб характерно для функционирования аналогичных служб, формирующихся в восточноевропейских странах.

В целом тематика жалоб, принятых Уполномоченным к производству, на протяжении 1998–2002 годов существенно не менялась. Вместе с тем настораживает тенденция увеличения обращений по криминальной тематике. Если в 1998 году они составляли около 30 процентов от всех поступивших в аппарата Уполномоченного, то в 2002 году их число возросло до 51 процента.

Таблица 4.

Тематика жалоб, принятых к производству в 1998–2002 гг. (в % к общему числу)



Общий итог за 4,5 года показывает, что наибольшее число жалоб (более 43 процентов) связано с уголовной проблематикой. Около 27 процентов обращений касаются вопросов гражданского права и жилищного законодательства, 9 процентов – трудовых отношений, 6 процентов – социальных и пенсионных проблем, около 5 процентов – нарушений в области конституционных процедур и административного права. Письма военнослужащих, а также членов их семей составляют почти 5 процентов, жалобы от беженцев и вынужденных переселенцев – около 2,2 процента.

Жалобы и обращения рассматривались либо непосредственно Уполномоченным, сотрудниками его рабочего аппарата, либо, по представлению Уполномоченного, соответствующими государственными органами и органами местного самоуправления.

Примерно по каждой пятой-шестой от принятых в соответствии с Федеральным конституционным законом "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" к производству жалоб, нарушенные права граждан удается восстановить немедленно. Это касается в основном вопросов, связанных с трудовыми правоотношениями, социальных льгот и пособий, пересмотра отдельных судебных решений, защиты человека в уголовной и уголовно-исполнительной сферах и других.

По принятым к рассмотрению жалобам, по которым не удается сразу добиться положительного результата, работа ведется до тех пор, пока не будут восстановлены нарушенные права заявителей.

В случаях, связанных с массовыми и грубыми нарушениями прав человека, а также в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты (инвалиды, престарелые, несовершеннолетние, лица, находящиеся в местах лишения свободы), Уполномоченный в пределах своей компетенции самостоятельно без наличия жалоб принимал необходимые меры.

В 1999–2002 годах с участием Уполномоченного были восстановлены права следующих категорий граждан.

– Более 4 млн. военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, таможенных и налоговых органов. С принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам денежного довольствия военнослужащих и предоставления им отдельных льгот" от 7 мая 2002 года и "О денежном довольствии сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, других выплат этим сотрудникам и условиях перевода отдельных категорий сотрудников федеральных органов налоговой полиции и таможенных органов Российской Федерации на иные условия службы (работы)" от 30 июня 2002 года реализовано предложение о необходимости приведения денежного содержания военнослужащих в соответствие с должностными окладами федеральных государственных служащих, с которым Уполномоченный неоднократно обращался к Председателю Правительства Российской Федерации и к депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

– Более 1,5 млн. военнослужащих на бесплатный проезд в пригородном железнодорожном транспорте. На основании заключения Уполномоченного о незаконности распоряжения заместителя Министра путей сообщения Российской Федерации (от 15 марта 1999 года) осуществлять перевозку военнослужащих на железнодорожном транспорте пригородного сообщения за наличный расчет, с помощью Генеральной прокуратуры Российской Федерации ущемляющее права военнослужащих распоряжение было отменено.

– Более 1 млн. пенсионеров-северян, пенсии которых исчисляются с применением индивидуального коэффициента пенсионера (ИКП). На основании в том числе и заключения Уполномоченного о нарушениях федерального законодательства о социальной защите ветеранов, инвалидов, пенсионеров и других граждан, Указом Президента Российской Федерации от 17 октября 2000 года № 1762 с 1 ноября 2000 года им увеличены ежемесячные размеры пенсий на 100–200 рублей.

- В результате предложенных Уполномоченным изменений и дополнений в Федеральный закон "О ветеранах", Закон Российской Федерации "О государственных пенсиях в Российской Федерации", в ряд постановлений Правительства Российской Федерации и распоряжений глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации восстановлены права более 900 тыс. граждан на социальное обеспечение.

Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Конституционный, Верховный и Высший Арбитражный Суды Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации, руководителям министерств и ведомств, в средства массовой информации Уполномоченным направлены 5 ежегодных и 8 специальных докладов, посвященных тем сферам жизни, где имеются существенные нарушения прав человека.

В специальных докладах обобщены типичные и носящие массовый характер нарушения прав человека, показана деятельность Уполномоченного по восстановлению нарушенных прав, предложен комплекс экономических, законодательных, организационных, воспитательных и иных мер для искоренения этих негативных явлений.

Таблица 5.

Специальные доклады Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Название Дата

О соблюдении прав граждан, страдающих психическими расстройствами 16 июня 1999г.

О нарушении уставных правил взаимоотношений между военнослужащими при отсутствии между ними отношений подчиненности 17 июня 2000г.

О конституционном праве на свободу передвижения, свободный выбор места пребывания и жительства в Российской Федерации 15 сентября 2000г.

О нарушениях прав граждан сотрудниками Министерства внутренних дел Российской Федерации и уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации 10 октября 2000г.

Права и возможности инвалидов в Российской Федерации 10 сентября 2001г.

О выполнении Россией международных обязательств, принятых при вступлении в Совет Европы 20 мая 2002г.

Экология и нарушение прав человека Защита прав жертв террористических актов и иных преступлений 5 сентября 2002г. 20 марта 2003г.

Вместе с тем приходится констатировать, что многие вопросы обеспечения прав и свобод человека и гражданина, поставленные Уполномоченным в ежегодных и специальных докладах, до сих пор не решены и продолжают оставаться актуальными для России.

По результатам изучения и анализа информации о нарушении прав и свобод граждан, обобщения итогов рассмотрения жалоб Уполномоченным в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации направлены свыше 100 предложений по изменению и дополнению действующего законодательства и устранению существующих в нем пробелов, совершенствованию правоприменительной практики и административных процедур.

Субъектам законодательной инициативы были направлены заключения Уполномоченного по результатам правовой экспертизы проектов федеральных законов; предложения о внесении поправок в принимаемые законопроекты; рекомендации об устранении существующих пробелов в законодательстве и их восполнении принятием федеральных законов; предложения о ратификации международных договоров, предметом которых являются права человека.

Нашли поддержку и были реализованы 49 предложений, поправок и замечаний Уполномоченного.

Формируется практика выступлений Уполномоченного в Государственной Думе и Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с информацией о состоянии прав человека и деятельности Уполномоченного по их защите и восстановлению, а также обращений в Государственную Думу с предложениями о создании парламентских комиссий по расследованию фактов нарушения прав и свобод граждан и о проведении парламентских слушаний.

В 1999–2002 годах Уполномоченный четыре раза выступал в Федеральном Собрании Российской Федерации с докладом о состоянии прав человека в России и об итогах своей деятельности по восстановлению нарушенных прав граждан.

На заседаниях Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 15 ноября 2001 года и 20 ноября 2002 года были обсуждены специальные доклады Уполномоченного "Права и возможности инвалидов в Российской Федерации" и "Экология и нарушение прав человека".

26 июня 2002 года состоялось выступление Уполномоченного по правам человека в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с информацией о формировании и работе института Уполномоченного по правам человека на федеральном и региональном уровнях.

Реализованы предложения Уполномоченного о проведении парламентских слушаний по проблеме нарушения прав и свобод граждан в Чеченской Республике. Они состоялись 21 сентября 2000 года.

По инициативе Уполномоченного 4 декабря 2000 года проведены парламентские слушания по вопросу миграции в России и праву на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства.

Уполномоченный и сотрудники аппарата принимали участие во многих парламентских слушаниях, проводимых Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

Накоплен положительный опыт обращений Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в суды общей юрисдикции, участия сотрудников аппарата в заседаниях Конституционного Суда Российской Федерации.

Имеются выигранные дела по искам Уполномоченного в защиту прав граждан в судах общей юрисдикции. Так, по иску Уполномоченного о взыскании детских пособий удалось восстановить права сразу 120 заявительниц.

Этап становления института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации как государственного правозащитного органа, базирующегося на принципах открытости, профессионализма, диалога с государственными органами и общественными организациями, можно считать завершенным.

Перед государством в области защиты прав человека, укрепления демократии и развития гражданского общества стоит немало задач, среди них:

- формирование справедливых экономических и социальных отношений, способных реально удовлетворять жизненные потребности людей;

- демократизация органов государственной власти, обеспечение их эффективности и подотчетности гражданскому обществу;

- обеспечение верховенства закона и равенства всех перед ним;

- соблюдение и обеспечение прав и свобод человека и гражданина;

- совершенствование механизмов судебной власти, обеспечивающих справедливое правосудие независимыми и беспристрастными судами, открытость судебной системы;
- создание и укрепление системы внесудебных государственных институтов и учреждений, осуществляющих защиту прав человека;
- поощрение деятельности неправительственных правозащитных организаций.

Необходимо также совершенствование стиля и методов работы института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах, осознание их места и роли в формирующейся в стране системе защиты прав и свобод человека и гражданина.

Следует реализовать комплекс мероприятий по укреплению государственного правозащитного органа на федеральном и региональном уровнях, привести в соответствие с практическими потребностями защиты прав человека его правовую основу, организационную и материально-техническую базу.

Целесообразным представляется издание Президентом Российской Федерации указа об утверждении положения о координации деятельности по защите и соблюдению прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации мог бы обеспечить координацию деятельности федеральных государственных органов в области планирования мероприятий по обеспечению и защите прав и свобод граждан. Для решения этой задачи Уполномоченный должен иметь право проводить координационные совещания, создавать рабочие группы, получать аналитическую информацию, осуществлять иные полномочия.

Необходимо совершенствовать взаимодействие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с депутатским корпусом.

В Федеральном конституционном законе "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" отсутствуют нормы, регламентирующие взаимодействие Уполномоченного с Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, с обеими палатами парламента по рассмотрению депутатских обращений в защиту прав избирателей.

В соответствии с Федеральным законом "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" парламентарии обязаны принимать меры по обеспечению прав, свобод и законных интересов избирателей, рассматривать поступившие от них предложения, заявления и жалобы и при необходимости вносить предложения в соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления и общественные объединения.

Обращения депутатов Государственной Думы к Уполномоченному с предложениями о принятии мер по восстановлению прав их избирателей указывают на то, что только совместными усилиями возможно достижение положительных результатов в этой сфере.

Перспективной формой взаимодействия и эффективным средством защиты прав человека являются совместные выезды Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в их избирательные округа. Об этом свидетельствуют итоги работы, которая была проведена Уполномоченным с депутатами Государственной Думы А.М.Буратаевой (Республика Калмыкия), В.И.Шандыбиным (Брянская область), О.Н.Смолиным (Омская область) в их избирательных округах.

Следует активизировать сотрудничество Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и государственных органов, призванных обеспечивать права человека в стране. Для этого целесообразно учредить институт представителей федерального Уполномоченного в Государственной Думе, в Совете Федерации, в Правительстве Российской Федерации, в Конституционном Суде, Верховном Суде, Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации, а также в тех федеральных министерствах и ведомствах, к компетенции которых отнесены вопросы защиты прав и

свобод граждан. Положением о представителях Уполномоченного следует дополнить Федеральный конституционный закон "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации".

Более тесным должно быть взаимодействие Уполномоченного по правам человека и Генеральной прокуратуры Российской Федерации. В перспективе по мере развития института Уполномоченного по правам человека ему может быть передан ряд надзорных функций за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. В пользу этого свидетельствует международная практика тех стран, где получила развитие сильная модель данного института с широкими контрольно-надзорными функциями.

В федеральных округах следует иметь представителя Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Он мог бы координировать деятельность уполномоченных по правам человека субъектов Федерации, входящих в данный округ.

В целях исполнения Российской Федерацией принятых на себя международных обязательств в сфере соблюдения прав и свобод человека необходимо внести изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" по следующим направлениям.

1. Представляется целесообразным требования закона к кандидату на должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации дополнить пунктом о наличии у него высшего юридического образования. В настоящее время при назначении на должность Уполномоченного используются четыре критерия: российское гражданство; возрастной ценз без ограничения его высшего предела; наличие знаний в области прав и свобод человека и гражданина, а также опыта их защиты.

Если первые два критерия имеют объективный характер, то в отношении двух последних законодательно не определены ни степень знаний того или иного претендента, ни опыт правозащитной деятельности. Представляется, что такой подход к выбору кандидатов на должность Уполномоченного, замещающего одну из важных и ответственных государственных должностей Российской Федерации, несколько упрощен.

Законодательство зарубежных стран предъявляет более жесткие требования к кандидатам, претендующим на занятие должности омбудсмена, или Уполномоченного по правам человека. В соответствии, например, с Законом Венгерской Республики "Об Уполномоченном Государственного Собрания по гражданским правам", Уполномоченным может быть избран гражданин Венгрии, который окончил юридический факультет университета, не совершил преступления и должен быть выбран парламентом из числа юристов, обладающих выдающимися теоретическими знаниями, имеющих не менее чем 10-летнюю профессиональную практику или научные знания в области защиты прав человека. (Национальные омбудсмены. Свод правовых положений (по состоянию на 01.01.1998). - Варшава, 1999).

Закрепление в законодательстве более жестких правовых критериев, предъявляемых к подбору и выдвижению кандидатур на должность российского Уполномоченного по правам человека, позволит обеспечить замещение этой важнейшей государственной должности профессиональными, компетентными, ответственными и авторитетными людьми.

2. Глава III Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" регламентирует лишь одно из четырех основных направлений деятельности Уполномоченного, связанное с рассмотрением им жалоб о нарушениях прав человека, поступивших от граждан России и находящихся на ее территории иностранных граждан и лиц без гражданства. Рассмотрение жалоб и обращений граждан является одной из важнейших мер государственной защиты прав человека.

Вместе с тем в законе отсутствуют нормы, определяющие механизм участия Уполномоченного в совершенствовании законодательства о правах человека и гражданина, развитии международного сотрудничества в области прав человека, а также в правовом просвещении по вопросам прав и свобод человека.

Целесообразна более детальная конкретизация в Федеральном конституционном законе задач и прав Уполномоченного по этим направлениям.

Расширению правозащитных функций Уполномоченного могло бы способствовать предоставление ему права законодательной инициативы и обращения в Конституционный Суд Российской Федерации с запросами о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, иных нормативных правовых актов и не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

Внесение соответствующих дополнений в статьи 104 и 125 Конституции Российской Федерации обеспечило бы расширение правозащитных возможностей Уполномоченного. Это также устранило бы замечание Комитета по правам человека ООН об отсутствии конкретизации компетенции Уполномоченного в Конституции Российской Федерации и ее недостаточном регулировании федеральным законодательством. (Руководство по созданию и укреплению национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека. Нью-Йорк – Женева, 1999).

3. Деятельность Уполномоченного по развитию международного сотрудничества в области прав и свобод человека и гражданина должна рассматриваться как часть внешнеполитической деятельности Российской Федерации по защите и покровительству своим гражданам за ее пределами.

Принципиально новой для России является возможность обращения ее граждан в Европейский Суд по правам человека. Эта процедура создает условия для получения российскими гражданами дополнительной правовой защиты своих прав и свобод, что, в свою очередь, придает дополнительный импульс для осуществления правовой реформы в России с учетом новых европейских стандартов.

В целях обеспечения международного сотрудничества в области прав и свобод человека и гражданина следует предоставить Уполномоченному право:

- а) участвовать в международных миссиях по контролю за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, приглашать иностранных (международных) наблюдателей в Российскую Федерацию;
- б) участвовать в подготовке докладов о выполнении Российской Федерацией обязательств по соблюдению прав и свобод человека и гражданина, представляемых в соответствии с ее международными договорами;
- в) вносить предложения о получении от международных организаций технической, финансовой и иной помощи на поддержку правозащитной деятельности в Российской Федерации, реализацию планов и проектов в области человеческого измерения.

4. Обеспечивая гарантии государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, Уполномоченный аккумулирует обширные информационные ресурсы. В связи с этим целесообразно в Федеральный конституционный закон "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" ввести норму об официальном печатном издании Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Им может стать издаваемый в настоящее время аппаратом Уполномоченного информационно-аналитический журнал "Вестник Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации".

В обязательном порядке экземпляр "Вестника Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации" должен направляться Президенту Российской Федерации, палатам Федерального Собрания – парламента Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, Конституционному Суду, Верховному Суду, Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации и Генеральному прокурору Российской Федерации.

5. Обязательная публикация ежегодных докладов Уполномоченного означает, что они представляются не только главе государства, органам законодательной, исполнительной и судебной власти, но и готовятся для информирования широких слоев общественности. Необходимо официально в законном порядке направлять их также международным организациям, членом которых является Российская Федерация

(Организации Объединенных Наций, Совету Европы, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе), а также Верховному комиссару ООН по правам человека, Верховному комиссару ООН по делам беженцев, Комиссару Совета Европы по правам человека и контрольным органам, создаваемым в рамках международных договоров (комитетам ООН по правам человека, по правам ребенка, по ликвидации дискриминации в отношении женщин) и другим. В целях информирования международных организаций о ситуации с соблюдением прав человека в Российской Федерации целесообразно обеспечивать перевод ежегодных, специальных докладов и других основных документов Уполномоченного на английский язык.

6. В определенной корректировке нуждается Федеральный конституционный закон "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" и с точки зрения правового регулирования деятельности рабочего аппарата Уполномоченного, порядка социального и иного обслуживания Уполномоченного и работников аппарата. Этот порядок должен быть аналогичным порядку, установленному федеральным законодательством для таких федеральных государственных органов, как Конституционный Суд Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации и др.

Формирование государственной внесудебной системы защиты прав человека предполагает необходимость учреждения должности Уполномоченного по правам человека в каждом субъекте Российской Федерации.

В настоящее время только в 29 субъектах приняты законы об Уполномоченном по правам человека, а в 22 назначены уполномоченные.

Таблица 6.

Формирование института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Субъект Российской Федерации Дата принятия закона об Уполномоченном по правам человека Дата назначения Уполномоченного на должность

Республика Башкортостан Закон Республики Башкортостан "Об Уполномоченном Республики Башкортостан по правам человека" от 29 апреля 1996 г. 7 декабря 1996г.

Республика Ингушетия Закон Республики Ингушетия "Об Уполномоченном по правам человека в Республике Ингушетия"от 24 марта 2003 г. Не назначен

Республика Калмыкия Закон Республики Калмыкия "Об Уполномоченном по правам человека в Республике Калмыкия" от 13 ноября 2000 г. 17 января 2001г.

Республика Коми Закон Республики Коми "Об Уполномоченном по правам человека в Республике Коми"от 08 февраля 2002 г. 29 июня 2002г.

Республика Марий Эл Закон Республики Марий Эл "Об Уполномоченном по правам человека в Республике Марий Эл"от 21 декабря 2000 г. Не назначен

Республика Татарстан Закон Республики Татарстан "Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан" от 3 марта 2000 г. 29 июня 2000г.

Республика Саха (Якутия) Закон Республики Саха (Якутия) "Об Уполномоченном по правам человека в Республике Саха (Якутия)" от 29 октября 1999 г. 4 марта 2003 г.

Алтайский край Закон Алтайского края "Об Уполномоченном по правам человека в Алтайском крае"от 11 ноября 2002 г. 27 февраля 2003 г.

Краснодарский край Закон Краснодарского края "Об Уполномоченном по правам человека в Краснодарском крае"от 04 июля 2000 г. 29 мая 2002г.

Красноярский край Закон Красноярского края "Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае" от 21 октября 1997 г. 08 февраля 2001г.

Приморский край Закон Приморского края "Об Уполномоченном по правам человека в Приморском крае" от 10 февраля 1999 г. Не назначен

Ставропольский край Закон Ставропольского края "Об Уполномоченном по правам человека в Ставропольском крае" от 8 мая 2002 г. 25 июля 2002г.

Ханты-Мансийский автономный округ Закон Ханты-Мансийского автономного округа "Об Уполномоченном по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе" от 2 августа 1999г. Не назначен

Амурская область Закон Амурской области "Об Уполномоченном по правам человека в Амурской области" от 29 ноября 1999 г. 18 января 2001г.

Архангельская область Закон Архангельской области "Об Уполномоченном по правам человека в Архангельской области" от 15 июля 1997 г. 28 мая 2002г.

Астраханская область Закон Астраханской области "Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области" от 22 декабря 1998 г. 25 ноября 1999г.

Волгоградская область Закон Волгоградской области "Об Уполномоченном по правам человека в Волгоградской области" от 31 марта 2000 г. 13 апреля 2000г.

Калининградская область Закон Калининградской области "Об Уполномоченном по правам человека в Калининградской области" от 19 мая 2000 г. 21 февраля 2001г.

Калужская область Закон Калужской области "Об Уполномоченном по правам человека в Калужской области" от 10 июня 2002 г. Не назначен

Кемеровская область Закон Кемеровской области "Об Уполномоченном по правам человека в Кемеровской области" от 28 декабря 2000 г. 27 июня 2001г.

Липецкая область Закон Липецкой области "Об Уполномоченного по правам человека в Липецкой области" от 27 августа 2001 г. 25 декабря 2001 г.

Московская область Закон Московской области "Об Уполномоченном по правам человека в Московской области" от 12 января 2001 г. 16 мая 2001г.

Пермская область Закон Пермской области "Об Уполномоченном по правам человека в Пермской области" от 09 декабря 2000 г. 22 марта 2001г.

Самарская область Закон Самарской области "Об Уполномоченном по правам человека в Самарской области" от 24 ноября 2000 г. 25 сентября 2001г.

Саратовская область Закон Саратовской области "Об Уполномоченном по правам человека в Саратовской области" от 12 ноября 1998 г. 19 января 1999г.

Свердловская область Закон Свердловской области "Об Уполномоченном по правам человека Свердловской области" от 14 июня 1996 г. 4 ноября 1997г.

Смоленская область Закон Смоленской области "Об Уполномоченном по правам человека в Смоленской области" от 10 апреля 1998 г. 10 декабря 1998г.

Тюменская область Закон Тюменской области "Об Уполномоченном по правам человека в Тюменской области" от 13 мая 1999 г. Не назначен

Санкт-Петербург Закон Санкт-Петербурга "Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге" от 30 декабря 1997 г. Не назначен

В остальных субъектах Российской Федерации нет ни законов об Уполномоченном по правам человека, ни самих Уполномоченных, назначенных законодательными собраниями в соответствии с принятыми ими законами.



Вот перечень этих субъектов: Республика Адыгея, Республика Алтай, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Мордовия, Республика Северная Осетия – Алания, Республика Тыва, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Чувашская Республика – Чувашия, Хабаровский край, Белгородская область, Брянская область, Владимирская область, Вологодская область, Воронежская область, Ивановская область, Иркутская область, Камчатская область, Кировская область, Костромская область, Курганская область, Курская область, Ленинградская область, Магаданская область, Мурманская область, Нижегородская область, Новгородская область, Новосибирская область, Омская область, Оренбургская область, Орловская область, Пензенская область, Псковская область, Ростовская область, Рязанская область, Сахалинская область, Тамбовская область, Тверская область, Томская область, Тульская область, Ульяновская область, Челябинская область, Читинская область, Ярославская область, Еврейская автономная область, Агинский Бурятский автономный округ, Коми-Пермяцкий автономный округ, Корякский автономный округ, Ненецкий автономный округ, Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ, Чукотский автономный округ, Эвенкийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, г.Москва.

В некоторых из этих субъектов Федерации имеются специализированные уполномоченные. В частности, Уполномоченные по правам ребенка. Имеются и комиссии по правам человека. Наличие комиссий при главах исполнительной власти не является препятствием для учреждения должности регионального Уполномоченного по правам человека. Функции института Уполномоченного не адекватны обязанностям комиссий. Число нерешенных проблем в области прав человека в каждом субъекте Российской Федерации и в стране в целом столь велико, что с ними можно справиться только совместными усилиями различных государственных и неправительственных правозащитных структур и организаций.

Представляется целесообразным норму Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации", касающуюся возможности учреждения должности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, заменить нормой, предусматривающей обязательность ее учреждения в соответствии с законом субъекта Российской Федерации согласно его конституции (устава). Уполномоченный обратился к депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с таким предложением. Соответствующий законопроект в настоящее время рассматривается Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

Федеральный конституционный закон "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" не регламентирует взаимоотношения между федеральным и региональными уполномоченными. Существующее многообразие форм организации и деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации нуждается в унификации.

Необходимо принять федеральный закон "Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации". Этим законом должны быть определены полномочия, организационные формы и условия деятельности уполномоченных в субъектах Российской Федерации, в том числе механизм их взаимодействия с федеральными структурами и Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, гарантии независимости, самостоятельности и недопустимости вмешательства в их правозащитную деятельность.

Проект федерального закона "Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации" разработан аппаратом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Он учитывает отечественный опыт государственной правозащитной деятельности, опыт, накопленный Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах, а также практику работы аналогичного института в зарубежных европейских странах, рекомендации Организации Объединенных Наций, Совета Европы, других международных организаций, занимающихся защитой прав человека. В законопроекте предусмотрена также правовая

и социальная защищенность самих уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации и сотрудников рабочих аппаратов.

27 мая 2002 года состоялось его обсуждение, в котором приняли участие все действующие в России уполномоченные по правам человека. Это не первое обсуждение проекта федерального закона "Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации". Ранее законопроект обсуждался во время совещаний уполномоченных по правам человека в г. Смоленске (октябрь 2001 года) и г.Уфе (март 2002 года). В настоящее время проект федерального закона "Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации" находится на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Его принятие, внесение в действующее законодательство соответствующих поправок будет способствовать совершенствованию деятельности государства по защите прав и свобод человека и гражданина, позволит сформировать в России независимую государственную правозащитную службу.

В дальнейшем имеет смысл пойти по пути создания института специализированных уполномоченных в различных сферах, например, по защите прав ребенка, прав военнослужащих, беженцев и вынужденных переселенцев, по контролю за деятельностью правоохранительных органов, учреждений уголовно-исполнительной системы, по защите свободы слова и средств массовой информации.

Институт специализированных уполномоченных на федеральном уровне можно учредить, внося соответствующие дополнения в Федеральный конституционный закон "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации".

При расширении числа специализированных уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации необходимо, чтобы введение этих институтов и назначение на должности осуществляли законодательные органы самих субъектов Российской Федерации или представительные органы местного самоуправления. Специализированные уполномоченные должны действовать на основании соответствующих федеральных законов или законов субъектов Российской Федерации.

Мировой опыт свидетельствует, что успешнее всего развивается та общественная система, в которой наиболее полно раскрываются созидательные возможности человека. От степени реализации прав и свобод человека и гражданина зависит благополучие общества и процветание государства.

Человечество веками искало тот общественный идеал, который совпадал бы с универсальными требованиями морали. И такой ценностью явилась идея прав и свобод человека, которая соединила нравственные и правовые начала. Однако в России эта ценность до сих пор не стала нравственной потребностью власти и общества.

Российскому государству следует изжить отношение к человеку как к зависимому и послушному исполнителю государственных команд и приказов.

Соблюдение прав и свобод человека не только способствует раскрытию созидательного потенциала личности, ее самосовершенствованию, но и укрепляет государство. Партнерские отношения общества и власти, развитие институты гражданского общества являются неперемными условиями цивилизованного разрешения политических и социальных конфликтов с учетом противоречивых и разнонаправленных групповых интересов, достижения и поддержания гражданского мира и социального согласия в обществе. Без этого невозможно устойчивое и эффективное демократическое развитие страны, благополучие ее граждан, высокий авторитет России в мировом сообществе.

Уполномоченный по правам человека  
в Российской Федерации

О.О.МИРОНОВ

7 апреля 2003 года