



**ДОКЛАД  
УПОЛНОМОЧЕННОГО  
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
за 2005 год**

Москва

## **Оглавление**

ВВЕДЕНИЕ .....	3
ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ЗАДАЧИ И ВОЗМОЖНОСТИ .....	4
СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ .....	5
1. Общая оценка.....	5
2. Социально-экономические права.....	7
3. Нарушения прав человека со стороны правоохранительных органов .....	15
4. Свобода слова и право на информацию .....	19
5. Межнациональные проблемы .....	24
6. Защита прав граждан на свободу совести .....	29
7. Правосудие .....	37
8. Права военнослужащих .....	42
9. Актуальная проблематика: правозащитные вопросы года.....	45
ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	51
1. Восстановление нарушенных прав граждан .....	51
2. Совершенствование законодательства Российской Федерации о правах и свободах человека и гражданина .....	56
3. Взаимодействие с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации .....	64
4. Взаимодействие с неправительственными правозащитными организациями .....	67
5. Связи с международными организациями и национальными правозащитными институтами других стран .....	70
6. Защита прав граждан России за рубежом .....	72
7. Деятельность Уполномоченного по правам человека по преодолению правового нигилизма граждан и распространению знаний о правах человека .....	77
ЗАДАЧИ НА 2006 ГОД.....	80

## **ВВЕДЕНИЕ**

*В соответствии с пунктом 1 статьи 33 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» представляю Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации и Генеральному прокурору Российской Федерации доклад за 2005 год.*

Рамки представленного доклада охватывают календарный год деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Основные цели доклада – дать оценку положению дел с правами человека в России, проанализировать состояние и динамику наиболее важных правозащитных проблем 2005 года (в том числе в сравнении с предыдущим годом), проинформировать о действиях, предпринятых Уполномоченным для защиты прав и свобод человека и гражданина, а также – что немаловажно – о реакции на эти действия государственных органов и должностных лиц.

Доклад составлен на базе всестороннего мониторинга ситуации, осуществляемого путем обобщения итогов рассмотрения письменных обращений граждан; встреч Уполномоченного и сотрудников его аппарата с населением; сведений, полученных в результате инспекций отделов внутренних дел, следственных изоляторов, мест лишения свободы, воинских частей, закрытых территориальных образований и психиатрических учреждений; научных исследований и результатов научно-практических конференций и семинаров; информации, предоставленной Уполномоченному государственными органами и неправительственными правозащитными организациями; публикаций средств массовой информации. Статистические и графические данные приводятся в приложении к докладу.

Уполномоченный выражает искреннюю благодарность всем лицам и организациям, участвовавшим в подготовке доклада.

## **ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ЗАДАЧИ И ВОЗМОЖНОСТИ**

**Уполномоченный по правам человека – государственный правозащитный институт, созданный в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Уполномоченный действует на основании Федерального конституционного закона, принятого в 1997 году.**

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

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

- рассмотрение жалоб на нарушения прав человека, принятие мер по их восстановлению;
- анализ законодательства Российской Федерации в области прав человека, подготовка рекомендаций по его совершенствованию и приведению в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права;
- подготовка ежегодного, а также специальных докладов по отдельным вопросам соблюдения прав и свобод человека в Российской Федерации;
- выступления на заседаниях Государственной Думы в случаях грубого или массового нарушения прав граждан, обращения с рекомендациями о создании парламентских комиссий и о проведении парламентских слушаний;
- обращение в суды общей юрисдикции и в Конституционный Суд Российской Федерации для защиты прав и свобод граждан;
- анализ правоприменительной практики в области прав человека и выработка предложений по ее совершенствованию;
- информирование органов государственной власти и общественности о положении дел с соблюдением прав и свобод человека в Российской Федерации;

- направление государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам замечаний и предложений общего характера, относящихся к обеспечению прав и свобод человека, совершенствованию административных процедур;
- развитие международного сотрудничества в области прав человека;
- правовое просвещение по вопросам прав человека, форм и методов их защиты.

В зрелых демократических государствах национальный (государственный) правозащитный институт, носящий разные названия – уполномоченный по правам человека, омбудсман, защитник народа и так далее – выполняет, прежде всего, **функции контроля за деятельностью государственной администрации и защиты граждан от административного произвола.**

В условиях посттоталитарного государства национальный правозащитный институт вынужден зачастую брать на себя более широкие функции, потребность в которых обусловлена неразвитостью независимой судебной системы, доминированием исполнительной власти в ущерб законодательной и судебной, избыточным государственным контролем над средствами массовой информации, непрозрачностью и высокой коррумпированностью государственного аппарата.

Именно поэтому **результаты деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации** следует, очевидно, **оценивать исходя из того, насколько ему удастся «расшевелить» традиционную бюрократическую машину, добиться большего внимания чиновников к заботам и интересам людей.** Это, предполагает настойчивую работу с индивидуальными и коллективными обращениями граждан, которая не заканчивается после получения Уполномоченным ответов государственных ведомств на его рекомендации. Содержание самих этих ответов нередко вынуждает Уполномоченного вновь и вновь обращаться в те же ведомства в целях восстановления нарушенных прав и свобод граждан.

## **СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ**

### **1. Общая оценка**

**В 2005 году ситуация в области прав и свобод человека в России, несмотря на отдельные позитивные сдвиги, продолжала по многим параметрам оставаться неудовлетворительной.**

Особое беспокойство вызывает положение дел в социально-экономической сфере. К проблемам, которые существовали все прежние годы и были связаны с кризисным финансово-экономическим

положением страны (низкий уровень заработной платы и пенсий, проживание значительной части населения «за чертой бедности», трудности в обеспечении достойным жильем, медицинским обслуживанием и так далее), добавились новые, связанные с непродуманным и поспешным введением пакета социальных реформ. На фоне экономического роста, притока нефтедолларов, увеличения стабилизационного фонда и валютных резервов страны особенно заметно, что назревшие социально-экономические преобразования осуществлялись поспешно, неквалифицированно и негуманно. Именно это заставило десятки тысяч граждан выйти на улицу с целью отстаивать свои права.

Намеченный переход к 100-процентной оплате жилищно-коммунальных услуг населением уже сейчас вызывает растущую тревогу и озабоченность миллионов людей. Еще одним источником беспокойства остаются перегибы и недочеты пенсионной реформы. Свой «вклад» в стимулирование социальной напряженности вносит постоянный рост цен на бензин и продукты питания.

Обстановка в Чеченской Республике – несмотря на некоторую стабилизацию – по-прежнему представляет собой источник угроз для жизни и безопасности граждан Российской Федерации, проживающих как в этом субъекте Российской Федерации, так и далеко за его пределами. Особую опасность несет распространение деструктивных процессов на весь Северо-Кавказский регион.

В самостоятельные и при том чрезвычайно острые проблемы превратились коррупция в правоохранительных органах, а также участвовавшие случаи бесчеловечного, унижающего человеческое достоинство обращения их сотрудников с гражданами. Сохраняются проблемы, связанные с недостаточной эффективностью судебной системы, положением отдельных, наименее социально защищенных групп населения: детей, пенсионеров, военнослужащих, лиц, находящихся в местах лишения свободы и в психиатрических лечебных учреждениях.

Политические оценки – вне компетенции Уполномоченного. Вместе с тем нельзя не обратить внимания на то, что продолжавшаяся в 2005 году перестройка системы государственной власти, объясняемая ростом экстремистской, террористической угрозы, не встретила полного понимания в российском обществе и была расценена частью граждан как чреватая нарушением их конституционных прав и свобод. Впрочем, с этими опасениями не согласился Конституционный Суд Российской Федерации.

Список имеющихся проблем можно было бы продолжить. Наиболее острые из них освещены в последующих разделах доклада.

Наряду с этим следует отметить некоторую положительную динамику общественных процессов в России, в немалой степени обусловленную расширением доступа к независимой глобальной информации многих (пока, к сожалению, не большинства) российских граждан, в том числе молодежи. Быстро развивается сеть Интернет, качественный скачок достигнут в сфере распространения мобильной и спутниковой связи, космических систем телевидения. В целом доступ общества к информации остается важной гарантией сохранения завоеваний российской демократии.

Несмотря на вполне предсказуемые трудности роста, все более заметную роль в отправлении правосудия играют суд присяжных и мировые судьи. Пусть медленно и со скрипом, но все же изменяются к лучшему условия содержания в следственных изоляторах. Активнее развивается местное самоуправление, все больше россиян включается в движения конкретных гражданских инициатив. Более упорядоченными, эффективными, а, следовательно, и более справедливыми становятся условия приобретения российского гражданства.

Все это дает основания для осторожного оптимизма относительно средне- и долгосрочных перспектив становления в России социально ответственного демократического государства и зрелого гражданского общества.

## **2. Социально-экономические права**

Реализация социально-экономических прав, обеспечивающих достойную жизнь и гармоничное развитие человека и общества в целом, имеет особое значение в условиях современной России. В этом разделе Доклада особое внимание обращено на первый год реализации Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ, вступившего в действие 1 января 2005 года, а также норм Жилищного кодекса Российской Федерации, вступившего в действие 1 марта 2005 года.

Ключевую роль в реализации социально-экономических прав граждан должно играть государство, располагающее для этого целой системой институтов, а также необходимыми полномочиями. Отстраненность государства от социальной сферы и тем более его технократическая «зацикленность» на технологии реформ в ущерб их социальной составляющей – недопустимы. Особенно на фоне уроков первой половины 90-х годов XX века.

О проблемах социальной сферы, необходимости существенного повышения качества жизни россиян, об инвестициях в человека говорил Президент России В.В. Путин на состоявшейся 5 сентября 2005 года встрече с членами Правительства Российской Федерации, руководством Федерального Собрания Российской Федерации и членами президиума Государственного совета. Глава российского

государства высказал мысль о том, что сегодняшние возможности страны позволяют добиться более ощутимых результатов в повышении благосостояния народа.

Пока, однако, не найден оптимальный баланс между социальными и чисто экономическими функциями государства. **Поэтому и возникают ситуации, подобные той, что произошла при вступлении в силу Федерального закона № 122-ФЗ.** Поспешность в его реализации, недостаточная предварительная проработка и неточные статистические данные на первом этапе **привели к массовым нарушениям прав граждан.**

Необходимость совершенствования системы социального обеспечения выявилась давно. Существовавшая ранее система натуральных выплат и льгот для отдельных категорий граждан характеризовалась крайней неупорядоченностью. Финансовые обязательства государства не были четко определены. В конечном итоге это приводило к тому, что многие хозяйствующие субъекты (транспортные организации, организации связи, коммунальные службы) необоснованно завышали тарифы на предоставляемые услуги. К оплате органам государственной власти и местного самоуправления предъявлялись многократно завышенные платежные требования, а в случае отказа от их исполнения следовало обращение в судебные органы, которые в большинстве случаев выносили решения в пользу хозяйствующих субъектов. Помимо этого, оставляло желать лучшего качество предоставляемых услуг.

В идеале планировалось упорядочить систему социальной помощи гражданам посредством перехода к адресному предоставлению мер социальной поддержки. На этапе обсуждения законопроекта, Уполномоченный по правам человека неоднократно выступал в защиту прав лиц, чьи льготы с 1 января 2005 года подлежали замене денежными компенсациями. Однако при принятии закона большая часть замечаний осталась неучтенной.

**Первые месяцы исполнения нового закона оказались очень тяжелыми.** В отдельных регионах натуральные льготы были отменены раньше, чем начались ежемесячные денежные выплаты, призванные их заменить. В подавляющем большинстве случаев это объяснялось отсутствием достоверной статистики, полного реестра лиц, имеющих право на получение установленных льгот.

В ряде субъектов Российской Федерации не были обеспечены выплаты компенсаций, установленные законодательством этого региона в отношении ветеранов труда, тружеников тыла, реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий. В частности, в первые месяцы 2005 года в Коми-Пермяцком автономном округе не была завершена работа по выработке порядка реализации прав указанных



граждан; в Республике Марий Эл ввиду отсутствия республиканских нормативных правовых актов в отдельных муниципальных образованиях не выплачивалась денежная компенсация оплаты проезда на общественном транспорте. Были отмечены также случаи, когда органы государственной власти и местного самоуправления отдельных регионов (Воронежская, Псковская, Саратовская и другие области) своими решениями отменяли ряд установленных ими ранее льгот, не заменив их необходимыми ежемесячными денежными выплатами, или же устанавливали выплаты на уровне, не возмещающем утраченные льготы.

В большинстве случаев уже весной 2005 года удалось добиться нормализации ситуации. Однако остаются регионы, в которых до конца года сохранялись проблемы с обеспечением льготных категорий граждан лекарственными средствами – республики Бурятия, Карелия, Сахалинская область. Не решены вопросы о мерах социальной поддержки инвалидов, в том числе детей-инвалидов, а также лиц, их сопровождающих.

Уже во второй половине 2005 года наметилась новая тревожная тенденция, требующая пристального внимания со стороны государства. Как известно, все граждане, имеющие право на получение так называемого социального пакета, до 1 октября 2005 года могли выбрать, что именно они хотели бы получать в следующем году: ежемесячную денежную компенсационную выплату или социальный пакет, включающий в себя бесплатные лекарства, санаторную путевку и бесплатный проезд в пригородных электричках. К началу сентября от натурального социального пакета отказались около 2 млн. льготников. Это вызывает опасения, поскольку лица, ежемесячно получающие сумму менее 500 рублей, в случае необходимости не смогут провести курс лечения дорогостоящими лекарственными препаратами, включенными в список льготных. Все это может привести к еще большему ухудшению здоровья нации и отрицательно сказаться на демографической ситуации в стране.

**Одна из наиболее важных конституционных форм социальной защиты населения – социальное обеспечение.** Конституция Российской Федерации возлагает на государство обязанность создавать условия, необходимые для осуществления гражданами прав на получение социальных пособий и государственных пенсий.

В начале 2005 года размер средней трудовой пенсии по старости составлял 2090 рублей. После проведенной в августе индексации он достиг 2569 рублей. В соответствии с планами социально-экономического развития России в 2008 году средний уровень трудовой пенсии по старости будет составлять 3920 рублей, что на 80% больше,

чем в начале 2005 года (без учета инфляции). Считается, что, несмотря на некоторое снижение доходов Пенсионного фонда России вследствие проведения пенсионной реформы, в федеральном бюджете предусмотрены средства, позволяющие производить увеличение пенсий в гораздо больших размерах, чем ранее. Однако до настоящего момента приходится констатировать, что рост цен и тарифов идет опережающими темпами, поэтому **необходимо привлечение дополнительных средств для увеличения масштабов индексации пенсионных выплат. Желательна также корректировка индексированных сумм таким образом, чтобы рост инфляции за этот же период не делал эту прибавку неощутимой.**

**Охрана здоровья и медицинская помощь** гарантированы Конституцией Российской Федерации. Охрана здоровья – комплексный институт, включающий подготовку медицинских кадров, многочисленные социальные, организационные, экономические, научно-медицинские, санитарно-эпидемиологические и профилактические меры, которые обязано проводить государство в интересах своих граждан.

Поэтому в контексте грядущей реформы системы здравоохранения весьма актуальной представляется непосредственная реализация гражданами права на получение квалифицированной медицинской помощи и лечение в поликлиниках, больницах и специальных медицинских учреждениях. Теоретически медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается всем гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений. В то же время в реальной жизни очень часто люди оказываются перед выбором: получить быструю медицинскую помощь, заплатив деньги, или же бесконечно долго ее ждать. Такое положение нарушает принципы социальной справедливости и равенства, а потому недопустимо в цивилизованном государстве.

Во многих городских и в большинстве сельских клиник **отсутствует необходимое профилактическое и диагностическое оборудование. Не хватает машин «скорой помощи», они недостаточно оснащены современным оборудованием.** Даже в крупных городах на машинах не установлены современные средства диспетчерской связи, которые позволили бы бригаде «скорой помощи» быстрее реагировать на поступивший вызов. Часто приходится сталкиваться с **дефицитом специалистов.**

В результате **сегодня большая часть населения не может ни воспользоваться услугами платного здравоохранения ввиду его дороговизны, ни получить квалифицированную медицинскую помощь в системе государственного здравоохранения.**

В связи с этим совершенно очевидно, что сфере государственного и муниципального здравоохранения необходима значительная, прежде всего, финансовая поддержка со стороны государства.

Еще одна проблема российского здравоохранения – низкий уровень профилактических мероприятий. **Настоящим национальным бедствием становится распространение, в первую очередь среди молодого поколения россиян, в возрасте от 18 до 24 лет, таких заболеваний, как алкоголизм и наркомания, а также ВИЧ и гепатит.** Наряду с мерами по профилактике этих заболеваний, государство должно уделить приоритетное внимание массовой пропаганде здорового образа жизни.

По мере развития высоких медицинских технологий, появления новых более эффективных лекарственных препаратов возникает проблема их доступности. Особенно остро эта проблема ощущается в детской кардиохирургии и при лечении онкологических заболеваний. Приходится констатировать, что подавляющее большинство пациентов, нуждающихся в лечении с применением высоких медицинских технологий и новых лекарств, не получают должной помощи государства. Именно поэтому **строительство широкой сети центров высоких медицинских технологий (при соответствующем увеличении бюджетного финансирования) может и должно стать еще одним приоритетным общенациональным проектом.**

**Лица, страдающие психическими расстройствами,** – наиболее уязвимая категория граждан. Между тем широко распространены нарушения прав граждан на наивысший достижимый уровень психического здоровья и на получение адекватной психиатрической помощи.

Система внестационарных видов психиатрической помощи (соответствующая базовому требованию об оказании психиатрической помощи в наименее ограничительных условиях) в России развита недостаточно: в диспансерах не хватает психологов, психотерапевтов, юристов и социальных работников, крайне мало дневных стационаров, а общежития для лиц, страдающих психическими расстройствами и утративших социальные связи, фактически отсутствуют. В результате основная психиатрическая помощь по-прежнему оказывается в стационарах даже тогда, когда по медицинским показаниям в этом нет особой необходимости.

<p>Уровень лечения в психиатрических стационарах напрямую зависит от финансирования и определяется возможностями региона. Так, психиатрические больницы Москвы, Санкт-Петербурга, Краснодарского края, Еврейской автономной области и некоторых других регионов, получая достаточные финансовые средства, располагают широким ассортиментом психотропных средств, включая</p>
---

препараты нового поколения, укомплектованы достаточным количеством подготовленных кадров и могут обеспечить пациентам не только квалифицированную психиатрическую помощь, но и сохранение достойного качества жизни. В то же время имеются стационары (Калмыцкий республиканский психоневрологический диспансер, Котельническая клиническая психиатрическая больница Кировской области, Костромская и Курганская областные психиатрические больницы, Нижегородская городская клиническая психиатрическая больница, Республиканская психиатрическая больница Мордовии, Смоленская психиатрическая больница, Читинская областная психиатрическая больница № 1), которые финансируются на 50-70% и в результате не располагают даже гарантированным минимумом психотропных и противосудорожных средств старого поколения. Большую часть лекарств пациентам приходится покупать самостоятельно. Во многих случаях используются самые простые грубые препараты или меры физического стеснения.

Психиатрическим больницам явно не хватает врачей-психиатров и медицинского персонала, что существенно снижает качество психиатрической помощи, не позволяя индивидуализировать лечение, и отрицательно влияет на уровень безопасности пациентов и персонала. Низкая заработная плата врачей и медицинского персонала приводит к тому, что практически все врачи-психиатры работают на 1,5 ставки, и в результате во многих стационарах один врач обслуживает 50-60, а порой и более пациентов. В некоторых больницах страны имеется также серьезная нехватка медицинских сестер, а санитаров не хватает практически повсеместно. Укомплектованность стационаров психологами, психотерапевтами и специалистами по социальной работе, позволяющими добавить к медицинской составляющей психиатрической помощи психологическую и социальную, во многих больницах составляет лишь 10-20%.

Условия пребывания в большинстве психиатрических стационаров России остаются на недопустимо низком уровне, а в некоторых из них – на грани выживания пациентов. Многие психиатрические больницы размещены в помещениях, изначально не предназначенных для психиатрической службы (бывших тюрьмах и колониях, интернатах и домах престарелых, детских садах и школах, постройках промышленного назначения). Около 20% зданий построены до 1917 года, причем в некоторых ни разу не было капитального ремонта. В настоящее время, по данным Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, одна треть всех площадей психиатрических стационаров является непригодной к эксплуатации.

Права людей с психическими расстройствами нарушаются и **вне рамок оказания психиатрической помощи**, в повседневной жизни, несмотря на гарантированную законом медицинскую тайну.

Работодатели отказываются принимать таких людей на работу и увольняют их при первой возможности. Правоохранительные, судебные и административные органы, узнав, что человек наблюдается у психиатра, порой отказывают в приеме жалоб и заявлений. Практически все высшие и средние учебные заведения требуют от абитуриентов справку из психоневрологического диспансера, хотя в большинстве случаев их будущие специальности не включены в утвержденный Минздравом Российской Федерации список профессий, имеющих ограничения по психическому здоровью.

Особенно часто нарушаются права престарелых, а также одиноких больных, проживающих в отдельных квартирах. Такие люди часто становятся жертвами преступников, а порой и ближайших родственников.

Положение людей, страдающих психическими расстройствами, напрямую связано с действующим законодательством и правоприменительной практикой. В настоящее время сохраняется угроза еще большего ужесточения российского законодательства в отношении этой категории людей, что может привести к потере основных демократических завоеваний российской психиатрии.

Активный протест общественности вызвал подготовленный в 2000–2003 годах Минздравом России законопроект «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании». Законопроект резко ограничивал судебный контроль за применением недобровольных мер в психиатрии и наделял персонал правом бесконтрольного применения мер стеснения. В результате он был снят с обсуждения в Государственной Думе, а весной 2004 года отозван.

Однако на проведенном в июне 2005 года «круглом столе» в Орловской специализированной больнице с интенсивным наблюдением представители Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации вновь вели разговор о том, что действующий закон «морально устарел», и его необходимо существенно переработать или даже принять новый. Между тем указание Европейского Суда по правам человека о необходимости введения в российское законодательство статьи о праве людей с психическими расстройствами на немедленное самостоятельное обращение в суд при недобровольной госпитализации («Ракевич против России», 2003) не имело никаких официальных последствий.

Федеральный закон № 122-ФЗ снизил государственные гарантии оказания психиатрической помощи, исключив из Закона Российской

Федерации от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» обязанность государства финансировать ее «в размерах, обеспечивающих гарантированный уровень и высокое качество психиатрической помощи».

Завершая тему здравоохранения, хотелось бы отметить, что в Конституции страны закреплен строгий запрет на сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей. Эта норма представляет собой важную гарантию охраны здоровья человека, поскольку она призвана предупредить утаивание информации, например, о фактах экологических, техногенных и других катастроф. Помимо этого, запрещается распространение заведомо недостоверных или ложных сведений о состоянии окружающей среды, санитарно-эпидемиологическом благополучии и так далее.

Гарантированное Конституцией Российской Федерации **право граждан на жилище** предполагает стабильное постоянное пользование жилым помещением, достойные жилищные условия и здоровую среду обитания. Реализация этого права может столкнуться с дополнительными проблемами в связи с **началом нового этапа реформы жилищно-коммунального хозяйства и вступлением в действие Жилищного кодекса Российской Федерации.**

По сравнению с предыдущим жилищным законодательством, ЖК РФ является более прогрессивным нормативным актом, направленным на совершенствование рыночных отношений в жилищно-правовой сфере. Его нормы соответствуют также общепринятым гражданско-правовым требованиям. В соответствии с ЖК РФ в ближайшие годы предполагается осуществить переход на оплату потребителями полной стоимости услуг ЖКХ, ввести жилищные субсидии для бедных семей, сформировать конкурентный рынок услуг ЖКХ и снизить их стоимость, создать организации собственников жилья.

Дело, однако, в том, что применение этих положений на практике сопряжено с немалыми трудностями. До последнего времени доля населения в оплате жилищно-коммунальных услуг в среднем по стране составляла 60-70%. В некоторых субъектах Российской Федерации она уже достигла 100%. Иными словами, за услуги ЖКХ население платит все больше, хотя качество предоставляемых услуг, как известно, не улучшается. Очередное банальное повышение тарифов при нынешнем уровне доходов россиян может лишь спровоцировать серьезный рост социальной напряженности в стране.

**Дальнейшему повышению тарифов ЖКХ должна предшествовать эффективная демонополизация ЖКХ, дающая**

**потребителю возможность выбора и потому являющаяся ключевой предпосылкой улучшения качества услуг.**

Сильный резонанс в обществе вызвало законодательное закрепление принципа выселения из жилых помещений лиц, в течение 6 месяцев не вносящих квартирную плату. В современных условиях, характеризующихся ростом цен, задержками заработной платы, высоким уровнем безработицы, такая радикальная мера нарушает и без того не реализуемые в полном объеме права граждан, гарантированные Конституцией Российской Федерации.

Среди социально-экономических прав важное место занимают **права и свободы в сфере труда и занятости.**

Рыночная экономика, формирующаяся в настоящее время в Российской Федерации, существенным образом изменила правовое положение работников. **Собственники предприятий и организаций в большинстве случаев игнорируют нормы трудового законодательства во имя достижения своей главной цели – получения максимальной прибыли в предельно короткие сроки.**

Сегодня сфера трудовых отношений остается остро конфликтной. Имеют место многочисленные факты незаконных увольнений. Массовые масштабы принимают в некоторых регионах задержки выплаты заработной платы. Обычным явлением стало уклонение частных компаний от перечисления по установленным нормам средств в социальные фонды и на накопительные пенсионные счета граждан. Охрана труда находится пока еще на низком уровне. Из-за несоответствия установленным требованиям условий и организации труда имеют место многочисленные факты профессиональных заболеваний, травматизма и гибели людей. В то же время на практике работники и профсоюзы не обладают возможностями для эффективной защиты своих прав и интересов.

Недостаточно мер принимается для увеличения занятости населения и ликвидации безработицы. Пока не наблюдается существенное сокращение безработных в стране. По оценкам Международной организации труда (МОТ), в России насчитывается 5,9 млн. безработных или 7,4% трудоспособного населения. В ряде регионов безработица значительно превышает этот среднестатистический уровень.

### **3. Нарушения прав человека со стороны правоохранительных органов**

Адресованные Уполномоченному обращения граждан, данные Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доклады правозащитных организаций, сообщения средств массовой информации

свидетельствуют о многочисленных нарушениях прав человека, допускаемых сотрудниками органов внутренних дел.

Руководство Министерства внутренних дел Российской Федерации не отрицает, что со стороны отдельных сотрудников этого ведомства имеют место проявления мздоимства, равнодушия, черствости и грубости, зачастую выливающиеся в прямой произвол в отношении граждан, права которых они призваны защищать. К сожалению, меры, предпринимаемые МВД России для укрепления дисциплины и повышения ответственности своих сотрудников, пока не приносят ожидаемого результата. Соккрытие преступлений от регистрации, необоснованные отказы в приеме заявлений о правонарушениях, рукоприкладство сотрудников органов внутренних дел и в истекшем году продолжали оставаться одной из серьезнейших системных проблем российского общества.

Особое беспокойство вызывают вопиющие **факты массовых и грубых нарушений прав граждан** в декабре 2004 года в г. Благовещенске Республики Башкортостан, в ноябре 2004 года в г. Бежецке Тверской области и в феврале 2005 года в с. Рождествено Тверской области. Во всех трех случаях проведение так называемых «профилактических» милицейских мероприятий выливалось в незаконное задержание сотен людей, многие из которых подверглись избиениям, пыткам и другим издевательствам. Такого рода действия по отношению к мирным жителям не имеют оправдания. Они просто недопустимы в демократическом правовом государстве.

По фактам применения насилия в отношении жителей г. Благовещенска 10 работников милиции, в том числе начальник Благовещенского городского районного отдела внутренних дел и командир группы ОМОНа, были привлечены к уголовной ответственности по статье 286 УК РФ за превышение должностных полномочий. Одновременно Уполномоченный по правам человека считает необходимым восстановить права жителей г. Благовещенска, потерпевших от действий милиции, и держит на особом контроле ситуацию по соблюдению прав и свобод человека в Республике Башкортостан.

В связи с событиями в с. Рождествено Уполномоченный по правам человека обратился в прокуратуру Тверской области с требованием провести проверку действий сотрудников органов внутренних дел. В ходе проверки были выявлены многочисленные нарушения законодательства об административных правонарушениях со стороны сотрудников Калининского ОВД. По выявленным фактам незаконного применения сотрудниками Калининского ОВД и ОМОНа физического насилия в с. Рождествено прокуратурой Калининского



района Тверской области возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного статьей 286 УК РФ.

По факту причинения тяжких телесных повреждений гражданину С. сотрудниками отряда милиции специального назначения УВД совместно с УБОП УВД в г. Бежецке, Бежецкой межрайонной прокуратурой возбуждено уголовное дело по той же статье УК РФ.

Отдельно следует сказать о широко распространенной в органах внутренних дел **порочной практике сокрытия преступлений от учета и регистрации**. По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в первом полугодии 2004 года выявлены и поставлены на учет 60847 незарегистрированных преступлений, а за аналогичный период 2005 года – уже 78051 преступление. Тревожная динамика налицо. В итоге получается, что статистика нередко отражает не истинное количество совершенных преступлений, а порочную практику их регистрации. Отсутствие регистрации преступлений ведет к тому, что правонарушения не расследуются, а лица, их совершившие, не привлекаются к уголовной ответственности. Очевидно, что сокрытию преступлений в определенной мере способствует существующая система отчетности, которая учитывает преимущественно количественные показатели. Все это указывает на назревшую необходимость методического пересмотра системы показателей, по которым оценивается эффективность работы милиции.

По-прежнему много **нарушений, связанных с бездействием сотрудников органов внутренних дел и волокитой при рассмотрении обращений граждан**. Распространены случаи, когда по заведомо бесперспективным с точки зрения раскрываемости делам гражданам отказывают в приеме заявлений.

Уполномоченный по правам человека усмотрел нарушение прав гражданки Г. в результате бездействия следователя следственного отдела при ОВД «Выхино» Н. Богуновой и допущенной ею волокиты, а также бездействия начальника СО при ОВД «Выхино» Г. Андреевой, выразившегося в отсутствии с ее стороны должного контроля за ходом расследования. В связи с тем, что именно из-за милицейской волокиты преступники остались безнаказанными, Уполномоченный обратился в Кузьминский районный суд г. Москвы с иском в защиту гражданки Г. о признании нарушенным ее права на доступ к правосудию и компенсации причиненного ей вреда, а также о взыскании денежной компенсации причиненного морального вреда в сумме 60 тыс. рублей. Судебное разбирательство по этому делу пока еще не закончено, но есть надежда, что лица, допустившие нарушения, будут привлечены к ответственности.

**Анализ поступивших к Уполномоченному по правам человека жалоб показывает, что около 32% от их общего количества составляют жалобы на нарушения прав задержанных, подозреваемых, обвиняемых и потерпевших в ходе производства дознания, предварительного следствия и при проведении оперативно-розыскных мероприятий сотрудниками органов внутренних дел.** Большинство таких жалоб поступило из Ханты-Мансийского автономного округа, из республик Башкортостан, Татарстан, из Брянской, Московской, Ростовской и Тверской областей. В 2005 году по обращениям Уполномоченного по правам человека в связи с жалобами осужденных, потерпевших и их родственников возбуждено 19 уголовных дел, 16 сотрудников органов внутренних дел привлечены к дисциплинарной ответственности, в отношении 8 сотрудников внесены представления о привлечении их к дисциплинарной ответственности.

В большинстве указанных случаев сотрудниками органов внутренних дел были допущены грубейшие нарушения требований уголовно-процессуального законодательства при проведении оперативно-розыскных мероприятий. Проводились незаконные обыски, подвергались задержанию невинные лица. С целью добиться признательных показаний зачастую применялись меры физического воздействия.

Продолжается рост преступлений, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел. Особое беспокойство вызывают **действия сотрудников милиции, носящие характер пыток, бесчеловечного и унижающего достоинство человека обращения.** По данным неправительственных правозащитных организаций, за последние 10 лет масштабы милицейского насилия значительно выросли. Чаще всего жертвами такого насилия становятся лица, находящиеся в нетрезвом состоянии, молодежь и подростки, граждане, имеющие «неславянскую внешность».

Необходимо подчеркнуть, что сложившаяся в аппарате Уполномоченного по правам человека практика относит жалобы граждан на применение физической силы сотрудниками милиции к делам «немедленного реагирования». На основании статьи 20 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» они незамедлительно направляются в соответствующие прокуратуры для разрешения по существу. Эти дела берутся Уполномоченным на контроль. Во многих случаях удается добиться возбуждения уголовного дела и привлечения виновных лиц к ответственности.

В отношении гражданина Ю. сотрудниками ОВД Нефтеюганского района Ханты-Мансийского автономного округа в здании районного отделения милиции была, по его словам, применена физическая сила. В результате проверки, проведенной по обращению Уполномоченного, прокуратурой Ханты-Мансийского автономного округа, возбуждено уголовное дело в отношении сотрудников Нефтеюганского РОВД по признакам состава преступления, предусмотренного пунктом «а» части 3 статьи 286 УК РФ.

Как и прежде, сотрудники органов внутренних дел при проведении оперативно-розыскных мероприятий и следствия нередко **фальсифицируют доказательства**. Обращения граждан свидетельствуют: задержанным подбрасывают наркотические средства, оружие, боеприпасы, взрывчатые вещества, после чего в отношении них незаконно возбуждаются уголовные дела и применяется мера пресечения в виде заключения под стражу.

#### **4. Свобода слова и право на информацию**

**Свобода слова и право на информацию** – краеугольный камень в основании правого государства и гражданского общества, важный элемент развития демократических институтов.

С одной стороны, речь идет об индивидуальном праве свободно высказывать свою точку зрения, передавать и распространять информацию. С другой – имеется в виду право всех граждан на доступ к объективной информации не в препарированном, а в чистом виде, если иное не мотивировано соображениями общественной безопасности и морали.

В России зарегистрировано около 60 тыс. различных средств массовой информации, отражающих самый широкий спектр взглядов и идей.

За последние годы, в частности, расширило свои возможности радиовещание. Так, например, в эфире только Москвы и Московской области работают около 50 радиостанций, как государственных, так и частных.

Вместе с тем нельзя не сказать о том, что **большинство российских периодических печатных изданий публикуется малыми тиражами и недоступно для очень многих российских граждан**, а радиовещание осуществляется в ограниченном диапазоне частот и с малой мощностью, что в большинстве случаев резко ограничивает аудиторию слушателей.

**В современных российских условиях решающим является вопрос о роли государства на рынке массовой информации.** Для

того, чтобы объяснить, в чем должна заключаться эта роль, уместно привести один положительный пример.

По опросам социологов, вот уже 15 лет наибольшим доверием и популярностью у слушателей пользуется радиостанция «Эхо Москвы», предоставляющая эфир представителям всех более или менее значимых политических сил, оперативно и непредвзято откликающаяся на все важные события политической и общественной жизни. Как известно, фактическим владельцем радиостанции является государственное предприятие «Газпром». Это, однако, не мешает радиостанции и по духу, и, по сути, оставаться подлинно независимым средством массовой информации.

К сожалению, пример радиостанции «Эхо Москвы» – не более чем исключение. Основные СМИ, и в первую очередь крупнейшие электронные, составляющие почти 90% информационного сегмента страны и формирующие общественное мнение, весьма жестко контролируются государственными органами. Подача информации в этих СМИ порой выборочна и далека от объективности. Нельзя также не отметить, что представители политических сил, считающихся оппозиционными, систематически сталкиваются с немалыми трудностями, пытаясь донести свою точку зрения до массовой аудитории в эфире федеральных телеканалов. На этих каналах вновь утверждается преимущественно одна точка зрения на то, что происходит в стране и мире, слабо представлена живая дискуссия в прямом эфире по актуальным вопросам нашей жизни. Это вредная и опасная тенденция.

Освещение в электронных СМИ эпопеи с «монетизацией» льгот можно отнести, скорее, к негативным примерам. После вступления в силу Федерального закона № 122-ФЗ федеральные телеканалы как бы по инерции продолжали его усиленно рекламировать, предоставляя слово «благодарным» пенсионерам и почти полностью игнорируя массовые демонстрации протеста, прокатившиеся по многим регионам страны. Когда же Правительство Российской Федерации взялось, наконец, за корректировку реализации этого правового акта, на телеэкранах вновь появились те же «массовки» пенсионеров, в очередной раз благодаривших государство за новую заботу. Такое несоответствие благостной телевизионной картинке реальности, призванное, по-видимому, смягчить недовольство граждан, стало на деле дополнительным катализатором общественного недовольства.

В целом же сегодня во весь рост встал вопрос о выстраивании взаимоотношений государства и СМИ в соответствии с базовыми конституционными принципами. Существенным шагом в этом направлении было бы создание независимого Общественного телевидения, законодательная база для функционирования которого

может быть сформирована с принятием закона об общественном телерадиовещании. Такой телеканал должен быть свободен от явной и скрытой политической цензуры, от «запретных тем» и «запретных персон». На нем должна быть воссоздана серьезная и неконфронтационная дискуссия в прямом эфире с участием представителей самого широкого спектра общественных групп, гражданских организаций, политических партий (разумеется, за исключением экстремистских). Речь в сущности идет о выполнении основополагающих положений Закона Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» и Федерального закона от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях», которые предусматривают равный доступ представителей партий к средствам массовой информации. В целом, как представляется, создание Общественного телевидения позволило бы отчасти сместить существующий в настоящее время вектор воздействия на массовую аудиторию с пропагандистко-развлекательного на информационно-просветительский.

Гарантией независимости редакционной политики Общественного телевидения мог бы стать особый механизм его финансирования. За основу следовало бы взять успешный опыт общественной вещательной корпорации Великобритании – Би-би-си. Она финансируется за счет средств, получаемых от продажи лицензий – особого сбора, который платит каждая британская семья, имеющая телевизор (своеобразная абонентная плата за пользование телевизионным приемником). Получая средства непосредственно от потребителя, Би-би-си независима от государства, правительства и частного бизнеса. К тому же такой механизм финансирования избавляет телезрителя от вынужденного просмотра рекламы.

Хотелось бы напомнить о том, что предложение о проработке вопроса о создании в России Общественного телевидения было выдвинуто Уполномоченным в его ежегодном докладе за 2004 год, но отклика так и не встретило. Конкретные меры по реализации данного проекта стали бы лучшим ответом тем людям в стране и за рубежом, кто утверждает, что СМИ в России становятся все менее свободными.

На особом положении оказались телезрители востока страны. Ведь за Уралом крайне ограничен как информационный выбор, так и вещание телеканалов. С сожалением приходится констатировать, что до сих пор государством так и не обеспечено информационное единство страны в сфере телевидения. Отсутствуют элементарные технологические возможности для передачи телевизионного сигнала по всей ее территории.

**Сложная социально-экономическая ситуация в России непосредственно влияет на степень доступности отечественной**

**прессе.** Во многом именно высокой ценой на подписку объясняется наблюдаемый в последнее время спад тиражей периодических изданий. Не лучше положение и в сфере розничной продажи прессы. Из-за отсутствия эффективной политики государства в области распространения печатных СМИ складывается ситуация, когда многочисленные посредники выводят их стоимость далеко за границы устанавливаемых редакциями «рекомендованных цен».

**Одной из острейших остается сегодня проблема безопасности профессиональной деятельности журналистов, жизнь которых нередко оказывается под угрозой.**

По данным Центра экстремальной журналистики лишь за первые 9 месяцев 2005 года было совершено 37 нападений, связанных с профессиональной деятельностью сотрудников СМИ.

В марте 2005 года в своей квартире был жестоко избит воронежский журналист Виктор Найхин (псевдоним Виктор Беккер). Похищенным оказался системный блок его компьютера. Как пояснил впоследствии сам журналист, сначала ему было предложено добровольно отдать некоторые информационные материалы. Известно, что, будучи политическим обозревателем, Найхин сотрудничает с газетами «Моё» и «Комсомольская правда», с «Политическим журналом». Особое внимание он уделял политической ситуации в регионе. Журналист был доставлен в больницу в тяжелом состоянии, со следами пыток.

Меры физического воздействия на журналистов стали в последнее время применяться все чаще. 31 мая в московском Кремле при исполнении своих служебных обязанностей во время проведения несанкционированной акции протеста активистами Авангарда красной молодежи (АКМ) сотрудниками Федеральной службы охраны (ФСО) и милиции на глазах у многочисленных туристов, были избиты три журналиста. Это Ирина Гордиенко («Новая газета»), Шаген Оганджян («Новые Известия») и Айдар Бурибаев (газета «Газета»). Избиение корреспондента «Новых Известий» было показано 1 июня вечером телеканалом НТВ.

Нередки случаи, когда журналисты необоснованно преследовались в уголовном порядке. Так в марте 2005 года в г. Городовиковске (Республика Калмыкия) без предъявления каких-либо обвинений была арестована Елена Масловская – редактор чуть ли не последней в Калмыкии независимой газеты «Башантинка». Только оперативное вмешательство Уполномоченного по правам человека привело к тому, что Е. Масловская была освобождена из-под стражи, а следователь, незаконно возбуждавший в отношении нее уголовное дело, был привлечен к дисциплинарной ответственности. Прокурором было принесено официальное извинение.

Известны случаи, когда местные власти чинят препятствия распространению «крамольной», с их точки зрения, прессы.

В начале июля газете «Добрые соседи» (Республика Марий Эл) в очередной раз «по указанию сверху» отказали в услугах по печатанию тиража. За свое пятилетнее существование это оппозиционное издание сменило около десятка полиграфических предприятий. Журналисты считают, что сейчас на территории Приволжского округа уже невозможно напечатать оппозиционное нынешнему правительству республики издание.

В феврале был изъят из киосков и уничтожен местным отделением «Роспечати» тираж черкесской газеты «Вести гор» (Кабардино-Балкарская Республика). Причиной этому послужила публикация в газете статьи Валерия Хатажукова «Кабардино-Балкария. Коков: конец пути или нет?». В статье речь шла о возможных преемниках заболевшего президента республики.

29 сентября по предписанию главы Белгородской областной избирательной комиссии Н. Плетнева органами Белгородского УВД был арестован и частично сожжен 30-тысячный тираж издания «МК» в Белгороде», содержащий критический материал в адрес губернатора Белгородской области Е. Савченко. По этому факту было выпущено совместное обращение Союзов журналистов России и Москвы.

В других регионах из-за критических статей в адрес местного руководства изымались из продажи и федеральные издания. Так, в Краснодарском крае был полностью изъят тираж газеты «Версия», № 7 (330), в Северной Осетии – «Независимой газеты» от 1 марта, в Кабардино-Балкарии – «Новой газеты», № 24.

И все это несмотря на то, что согласно статье 28 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» изъятие, а тем более уничтожение тиража или его части допускается лишь по решению суда.

Среди богатого арсенала средств давления региональной власти на местную прессу применялся и такой, как выборочное финансирование газет и журналов.

14 июля 2005 года редакторы трех независимых информационных газет малых городов Свердловской области («Городские вести» г. Ревда, «Егоршинские вести» г. Артемовский, «Качканарский четверг» г. Качканарск) выступили с открытым письмом. В нем, в частности, говорилось: «Выделяя значительные бюджетные средства лояльным изданиям, власти всех уровней наносят удар по формирующемуся рынку независимых печатных СМИ, препятствуют здоровой

конкуренции на медиа-рынке, способствуют нецелевому использованию бюджетных средств».

Далее на конкретных примерах убедительно раскрывался механизм фактического удушения неофициальной прессы.

Такая ситуация, к сожалению, характерна для многих регионов России. Выходом из сложившегося положения может служить метод, предлагаемый авторами обращения. Вместо того, чтобы тратить значительные средства налогоплательщиков на содержание заведомо убыточных изданий, местные администрации, после проведения соответствующего конкурса, могли бы заключать договоры с газетами на публикацию нужной для них информации.

Эти и многие другие примеры нарушений свободы слова показывают, что именно в регионах пресса находится в наиболее уязвимом положении.

## **5. Межнациональные проблемы**

Наблюдающийся в последние годы рост националистических и ксенофобских настроений в российском обществе, резкий скачок насилия на расовой и национальной почве несет непосредственную угрозу правам и свободам человека. Незавидное общероссийское «лидерство» в этой «номинации» принадлежит Санкт-Петербургу и Воронежу, где только за 10 месяцев 2005 года зарегистрировано соответственно 10 и 9 серьезных нападений на иностранных граждан. Приезжие из ближнего и дальнего зарубежья, а также граждане России с «неславянской» внешностью все реже чувствуют себя в безопасности на улицах крупных российских городов, где они могут в любой момент подвергнуться оскорблениям или насилию со стороны экстремистов, а зачастую стать жертвами произвола сотрудников правоохранительных органов.

Вызывает тревогу отсутствие своевременной и должной реакции со стороны судебной власти и правоохранительных органов на проявления ксенофобии, приобретающие форму уголовно наказуемых деяний. Российские суды крайне редко выносят приговоры по статье 282 Уголовного кодекса Российской Федерации «Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства». Непонятную терпимость проявляют органы правопорядка, государственной власти, местного самоуправления по отношению к известным воинствующе экстремистским организациям и периодическим печатным изданиям националистического и фашистского толка.



В то же время обращает на себя внимание активизация работы общественных организаций, которые осуществляют мониторинг и инициируют возбуждение уголовных дел по фактам разжигания межнациональной розни.

Поводом для обращения к Уполномоченному по правам человека директора Краснокамского правозащитного центра О. Сергеева послужила статья «Наркобизнес по-цыгански», опубликованная в газете «Краснокамская звезда» от 25 июня 2005 года. По мнению заявителя, статья носит предвзятый характер и провоцирует антицыганские настроения в обществе, порождая в умах граждан устойчивую взаимосвязь между цыганами и преступностью. В статье проводится параллель между наркобизнесом и «историческими традициями жизни этого народа». Разделяя мнение О. Сергеева, Уполномоченный направил запрос в прокуратуру Пермской области с просьбой дать оценку содержанию и тональности статьи, в том числе с точки зрения возможности ее квалификации по статье 282 УК РФ и при подтверждении фактов принять меры прокурорского реагирования.

Появление такого рода публикаций указывает на то, что до настоящего времени прокуратура и судейский корпус не выработали четких критериев квалификации таких деяний как оскорбление национальной чести и достоинства. Видимо, следует организовать специальную методическую подготовку для работников правоохранительных органов по противодействию экстремизму и ксенофобии.

На отсутствие должной профессиональной подготовки и слабую профилактическую работу правоохранительных органов и местной власти указывают массовые столкновения на этнической почве, произошедшие 18 августа 2005 года в с. Яндыки Лиманского района Астраханской области между жителями этого села. Только после того, как был убит один человек, избито несколько десятков, а также сожжено восемь домов, в село были введены подразделения милиции и внутренних войск.

В то же время неадекватные действия силовых подразделений могут послужить толчком к возникновению новых очагов напряженности, грубых нарушений прав человека.

**Остаются нерешенными многие вопросы соблюдения прав иностранных граждан, беженцев и вынужденных переселенцев.** Процедура легализации лиц этих категорий чрезвычайно усложнена, что, в свою очередь, ставит под сомнение возможность беспрепятственной реализации ими прав, гарантированных Конституцией Российской Федерации. Положение иммигрантов усугубляется тем, что в соответствии с законодательством Российской

Федерации свой легальный статус они могут утратить на любом этапе пребывания в Российской Федерации: при въезде в страну, в процессе регистрации и трудоустройства, при выезде.

Конституционный принцип равенства всех перед законом и судом гарантирует равноправие граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства и обязанность государства обеспечить соблюдение их прав. Иными словами, иностранные граждане, на законных основаниях находящиеся в Российской Федерации, пользуются правами наравне с гражданами России, кроме случаев, установленных федеральным законом или международными договорами. Важно, однако, подчеркнуть, что и лица, не имеющие законных оснований для пребывания в Российской Федерации или утратившие их, тем не менее, пользуются на российской территории рядом основополагающих прав, в частности, на судебную защиту от административного произвола и на обжалование судебных решений.

На практике, однако, большинству иммигрантов недоступна судебная процедура обжалования действий органов государственной власти или решений судов первой инстанции. Не являются единичными случаи, когда административное выдворение иммигранта производится сразу после подачи им кассационной жалобы на решение суда еще до вступления этого решения в законную силу. Подача ходатайства о признании беженцем или получении убежища по гуманитарным основаниям также перестала препятствовать высылке. Известны случаи, когда иммигрант в государстве своей гражданской принадлежности подвергался преследованию со стороны местных властей. Институт убежища в Российской Федерации, установленный Федеральным законом от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах», излишне формализован и не соответствует современным гуманитарным требованиям. Во многом по этой причине в 2005 году временное убежище в Российской Федерации получили только 127 человек из 698 обратившихся.

**В отдельных случаях имеют место инициированные местными властями кампании против определенных этнических групп.** В частности, именно так можно квалифицировать действия властей Краснодарского края по отношению к проживающим там туркам-месхетинцам.

На территории Краснодарского края до недавнего времени проживало около 12 тыс. турок-месхетинцев. Из них свыше 6 тыс. человек не имели там регистрации по месту пребывания и жительства. Как следствие этого, в течение более десяти лет не решались вопросы, связанные с приобретением ими гражданства, социальным обеспечением и медицинским обслуживанием.

В апреле 2005 года Комиссар по правам человека Совета Европы

А. Хиль-Роблес опубликовал доклад о своем визите в Россию в 2004 году и представил его Президенту Российской Федерации В.В. Путину, по поручению которого этот документ был разослан всем главам субъектов Федерации для использования в работе. В докладе отмечается, что проблема предоставления российского гражданства туркам-месхетинцам остается неурегулированной лишь в Краснодарском крае. При этом суды по сути дела отказываются рассматривать заявления турок-месхетинцев об установлении факта их законного проживания на территории России на 6 февраля 1992 года как основания для признания их гражданами Российской Федерации.

До сих пор администрация Краснодарского края не приняла никаких мер по улучшению положения турок-месхетинцев. В аналогичном положении находятся около 5,5 тыс. езидов, которые в 1988 – 1991 годах, то есть до распада СССР переехали в Краснодарский край из Армении. Около тысячи из них удалось получить подтверждение российского гражданства. Но остальные езиды так и не смогли легализоваться. В одном из поселков, где проживают езиды, их детей даже отказались принимать в школу без предоставления родителями вида на жительство или разрешения на временное проживание.

Не надеясь на изменение ситуации в крае, значительное количество турок-месхетинцев подало заявления о включении их в программу переселения в США, реализуемую Международной организацией по миграции. По состоянию на 1 сентября 2005 года в США выехало почти 3,8 тыс. человек. В свою очередь, езиды, считая проводимую краевыми властями политику дискриминационной, также видят для себя только один выход – уехать из России. По этому поводу они уже обратились к послу США в России.

Вряд ли можно оправдать действия администрации Краснодарского края намерением урегулировать миграционные процессы, обеспечить национальный баланс в регионе. Очевидно, что выезд малых этносов из России в качестве беженцев – это поражение российской национальной политики, свидетельство того, что ни федеральные, ни краевые власти не смогли или не захотели решить эти проблемы. Остается надеяться, что уроки из этого поражения будут все же извлечены.

**Крайне сложно решаются проблемы, связанные с ликвидацией последствий осетино-ингушского конфликта, произошедшего в октябре – ноябре 1992 года.**

К сожалению, до сих пор не достигнуто окончательное примирение граждан осетинской и ингушской национальностей в ряде населенных пунктов Пригородного района Республики Северной Осетии-Алании, где сохраняется угроза столкновений на

межэтнической почве. В результате, по истечении 13 лет, почти 10 тыс. вынужденных переселенцев ингушской национальности так и не смогли пока вернуться в места прежнего проживания на территории Северной Осетии. Все они продолжают находиться на территории Республики Ингушетии, размещаясь в вагончиках, зданиях детских садов и больниц, а также в частном секторе. Между тем в Пригородном районе Республики Северной Осетии-Алании значительная часть домов, в которых ранее проживали лица ингушской национальности, заселена беженцами из Южной Осетии. Таким образом, вопрос возвращения в Пригородный район вынужденных переселенцев ингушской национальности – это также и вопрос обустройства беженцев из Южной Осетии.

В связи с тем, что в апреле 2005 года через контрольный пост милиции 105 «Черменский круг» при попустительстве федеральных властей североосетинскими представителями не были пропущены 4 ингушские семьи, пожелавшие вернуться в места своего прежнего проживания, Уполномоченный по правам человека обратился к Председателю Правительства Северной Осетии с просьбой усилить контроль за выполнением графика возвращения вынужденных переселенцев.

В целом, как представляется, за сохранение напряженности вокруг вопроса о возвращении вынужденных переселенцев ингушской национальности в места их постоянного проживания на территории Республики Северной Осетии-Алании должны нести ответственность североосетинские и ингушские власти, а также федеральный центр. Североосетинские власти, ссылаясь на несогласие местного осетинского населения, всемерно затягивают возвращение ингушских переселенцев. В свою очередь, ингушские власти за 13 лет мало что предприняли для того, чтобы облегчить условия размещения тех же переселенцев на территории Республики Ингушетии. Наконец, федеральные власти, по сути дела, в течение длительного времени самоустранились от процесса урегулирования, как бы забыв о том, что, когда два субъекта Российской Федерации пытаются вести себя как два суверенных и не очень дружественных государства, под угрозой оказываются права и интересы не только пострадавших от конфликта осетин и ингушей, но и граждан России в целом.

Для окончательного примирения в Пригородном районе и ликвидации последствий осетино-ингушского конфликта необходимо конструктивное сотрудничество властей всех уровней, готовых в полной мере проявить добрую волю, здравый смысл и межэтническую толерантность. Принципиально важно при этом, чтобы в своих действиях по ликвидации последствий конфликта власти обеих

республик не только ссылались бы на препятствующие этому общественные настроения, но и предпринимали энергичные шаги для их изменения, демонстрируя, когда это необходимо, твердость духа и политическую волю. Особенно тщательно властям всех уровней следовало бы позаботиться об объективном и конструктивном освещении событий в средствах массовой информации. Необходимо также исключить возможность использования любых общественных объединений в разжигании национальной розни.

Вызывает тревогу появление и тиражирование в СМИ призывов к отмене или пересмотру Закона РСФСР от 26.04.1991 № 1107-1 «О реабилитации репрессированных народов». 8 ноября 2005 года Уполномоченный обратился к Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с рекомендацией не допустить принятия опрометчивых решений о внесении изменений в указанный закон. Он представляет собой акт, осуждающий преступления периода тоталитаризма и восстанавливающий историческую справедливость. Предусмотренные в нем меры по восстановлению положения, существовавшего до насильственного переселения репрессированных народов, являются важным политическим ориентиром на будущее.

Обстановка в Северо-Кавказском регионе в целом продолжает оставаться нестабильной. Трагические события в Нальчике в октябре 2005 года свидетельствуют о том, что в Кабардино-Балкарии в течение продолжительного времени действовало мощное вооруженное подполье, опиравшееся на постулаты радикального исламизма и ориентировавшееся на насильственные, экстремистские действия. В сложившихся условиях, наряду с чисто полицейскими мерами по поддержанию закона и порядка, следует подумать о разработке специальной программы развития традиционного ислама на Кавказе в противовес получившему в последнее время распространение радикальному исламизму.

## **6. Защита прав граждан на свободу совести**

К числу базовых личных прав и свобод, которым гражданское общество уделяет приоритетное внимание, относится право человека на свободу совести, религии, мысли и убеждений.

К сожалению, в Российской Федерации нет общефедеральных государственных органов, которые в масштабе всей страны осуществляли бы мониторинг нарушений прав граждан на свободу совести и отслеживали весьма неоднозначные процессы, происходящие в этой области. Отсутствие таких обобщенных сведений порождает разноголосицу мнений, подчас противоречивых и

взаимоисключающих, как о религиозной ситуации в целом, так и о соблюдении прав граждан на свободу совести. Однако при всех разногласиях и несовпадениях в оценках следует признать очевидное: **в деле обеспечения религиозных свобод и законной деятельности религиозных объединений российское государство продвинулось самым существенным образом, преодолевая наследие тоталитаризма, господства моноидеологии и партийного диктата в мировоззренческих вопросах.** Реформировано законодательство о свободе совести и религиозных объединениях; развивается диалог и сотрудничество между государством и церквями; укрепляется авторитет и позиции религии в гражданском обществе; постоянно возрастает количество действующих религиозных организаций, расширяется присутствие религиозных объединений в социокультурной и благотворительной сферах, углубляется межконфессиональный диалог.

Комиссар по правам человека Совета Европы А. Хиль-Роблес в своем докладе о визите в Россию отмечал: «На меня произвело большое впечатление то мощное религиозное обновление, которое затронуло все конфессии в России...Я смог убедиться в том, что статья 28 Конституции, которая гарантирует свободу совести и религий, в основном соблюдается». В докладе, однако, присутствует и озабоченность тем, что в отдельных регионах России это право соблюдается не в полной мере и что некоторые религиозные общины все же подвергаются дискриминации.

О наличии фактов необоснованного ограничения деятельности и противодействия со стороны органов государственной власти в отношении ряда религиозных объединений говорилось в июне 2005 года в Парламентской Ассамблее Совета Европы, которая рассматривала вопрос о соблюдении Россией обязательств взятых на себя при вступлении в Совет Европы. В принятых Резолюции и Рекомендациях ПАСЕ указывалось на необходимость пересмотра законодательства и устранения ограничительных норм, дискриминирующих отдельные религиозные объединения.

В определенной мере необходимо признать правомерность этих замечаний: сообщения о фактах нарушения прав человека на свободу совести встречаются в федеральных и региональных средствах массовой информации. Тема эта звучит в ходе многочисленных правозащитных и общественных форумов, как в России, так и за ее пределами. Немалое число жалоб от религиозных объединений поступает в органы государственной власти Российской Федерации. Ежегодно аппарат Уполномоченного получает от 200 до 250 обращений по фактам нарушения права на свободу совести. Почти все они коллективные, и, таким образом, в них отражена позиция тысяч

граждан, воспринимающих как ущемление их прав некоторые действия органов государственной власти и местного самоуправления, чиновников, представителей правоохранительных и судебных органов, журналистов и отдельных общественных деятелей. В 2005 году стало известно о десятках подобных случаев в субъектах Российской Федерации, в частности, в г. Москве, в Республике Татарстан, Удмуртской Республике, в Московской, Свердловской, Тюменской, Челябинской областях. В числе заявителей представители различных конфессий: православных (не относящихся к Московской патриархии), старообрядческих, мусульманских, протестантских и других.

Анализ поступающей информации позволяет выявить устойчивый перечень проблем, с которыми сталкиваются религиозные объединения, и по которым, не получая положительного разрешения по месту обращения, они вынуждены обращаться к Уполномоченному. Эти проблемы, как правило, связаны с:

- отказом в регистрации религиозных объединений;
- непредставлением земельных участков под строительство культовых зданий и иных объектов религиозного назначения;
- волокитой или отказом в передаче (или возвращении) ранее изъятых в административном порядке культовых зданий и церковного имущества;
- отторжением у общин вновь построенных или приобретенных ими строений;
- превышением полномочий сотрудниками правоохранительных органов;
- недопущением служителей культа к посещению учреждений системы исполнения наказаний;
- проведением публичных мероприятий, организуемых некоторыми религиозными (или общественными) объединениями, с требованием запретить законную деятельность других религиозных (общественных) объединений;
- публикациями в СМИ материалов, содержащих заведомо ложную или непроверенную информацию, ведущую к разжиганию религиозной розни и нетерпимости.

В статье 28 Конституции Российской Федерации определяется содержание «свободы совести» применительно к личным правам граждан, и, как свидетельствует практика, российские граждане в нынешние времена почти не сталкиваются с ущемлением этого их права. Однако при реализации гражданами своего права на объединение (статья 30 Конституции России) в конфессиональное местное сообщество и при организации его последующей законной

деятельности у них подчас возникают конфликтные ситуации с органами власти.

Количество зарегистрированных религиозных организаций постоянно растет (в 2001 году – 20441, 2005-м – 22144), что, казалось бы, свидетельствует о положительном разрешении просьб верующих о регистрации. Но нельзя не видеть, что также неуклонно растет и число организаций, постоянно сталкивающихся с трудностями при попытке добиться государственного признания и получить статус юридического лица, что, безусловно, предоставляет гражданам более широкие возможности при реализации их мировоззренческих (религиозных или нерелигиозных) убеждений. В числе этих организаций – разнообразные православные объединения, не относящиеся к Московской патриархии, Свидетели Иеговы, Общество Сознания Кришны, пятидесятнические церкви, Церковь Иисуса Христа святых последних дней и другие. Ограничение деятельности подобных организаций осуществляется не на правовых основаниях, а в силу субъективных, конфессиональных, идеологических и иных предпочтений, которые кажутся иным представителям власти «правильными» и «достаточными» для отказа в удовлетворении законных просьб российских граждан. Широко используется при этом и такое сугубо неправовое понятие, как «нетрадиционные религии», что, по сути, означает абсурдное деление граждан, придерживающихся различных религиозных убеждений, на «наших» и «не наших». Подчас суды применяют понятие «нетрадиционные религии» вкупе со столь же неправовым определением «секта», в качестве юридического аргумента при отказе гражданам в регистрации их объединений. Все это нельзя воспринимать иначе, как намеренное нарушение и умаление базисного конституционного принципа равенства граждан независимо от их отношения к религии, а также принципа равенства перед законом всех общественных, в том числе и религиозных, объединений.

В определенной мере возникновению и сохранению такой ситуации способствует, к сожалению, преамбула Федерального закона от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», выделяющая из общего числа религий те, за которыми признается «особая роль» в истории страны. Такая позиция, базирующаяся на историко-культурных и мировоззренческо-идеологических аргументах, вряд ли уместна в правовом акте, регулирующем «правоотношения в области прав человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания, а также положение религиозных объединений» (статья 1). Аналогичные замечания в адрес преамбулы содержатся и в ряде документов Совета Европы и Европейского Суда по правам человека.



Отдельными политическими, общественными и религиозными деятелями постоянно предпринимаются попытки закрепить неравное отношение к религиям, выраженное в преамбуле, в виде отдельного закона. Только сам факт предварительного обсуждения одного из таких законопроектов («О традиционных религиозных организациях в Российской Федерации») вызвал неприятие со стороны огромного числа религиозных объединений. Они требовали, в том числе и в своих обращениях к Уполномоченному, не допустить принятия закона, явно не соответствующего духу Конституции Российской Федерации и потенциально способного подорвать только налаживающийся в России межконфессиональный диалог.

Еще одним основанием к отказу так называемым «нетрадиционным» религиозным объединениям в регистрации служит ссылка органов власти и регистрирующих органов на необходимость обязательного 15-летнего срока их существования по месту предполагаемой регистрации (пункт 5 статьи 11 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях»). Как пишут граждане в своих обращениях к Уполномоченному, все чаще ссылка на это правило используется как метод борьбы с неудобными религиозными объединениями и потому воспринимается верующими как форма ограничения их прав и подавления их религиозных убеждений.

Представляется, что использование «правила 15 лет», можно было бы считать оправданным лишь по отношению к совершенно новым организациям, неизвестным не только в России, но и за ее пределами. Формальное же применение этого правила к религиозным организациям, существующим многие десятилетия, пусть даже не в России, а за рубежом, вряд ли обоснованно.

Ситуация с неправомерными или формально оправданными отказами в регистрации тех или иных религиозных объединений, произвольно отнесенных к числу «нетрадиционных», «не уважаемых» и не сыгравших «особой роли» в истории страны, приобрела теперь и международное звучание. Некоторые из таких объединений обратились в международные судебные инстанции. Уже сегодня Европейский Суд по правам человека признал в качестве приемлемых к рассмотрению жалобы религиозных объединений из Москвы, Нижнекамска (Республика Татарстан), Сургута (Тюменская область), Челябинска, которым было отказано в регистрации, в том числе и по причине их принадлежности к так называемым «нетрадиционным религиям» или несоблюдения «правила 15 лет». Практика Европейского Суда по правам человека показывает, что упоминаемые основания для отказа религиозным объединениям в государственном признании будут почти неизбежно признаны несовместимыми с международными стандартами

в области прав человека и обязательствами России по международным договорам.

Заметно растет напряжение вокруг культовых зданий и иных объектов религиозного назначения, в отношении которых верующие ставят вопрос об их возвращении или передаче в пользование.

Процесс передачи (возвращения) религиозным организациям культовых зданий и иного имущества религиозного назначения, несправедливо и незаконно изъятых у них, прежде всего, в советский период, еще далек от завершения. Во-первых, потому что в предшествующие годы он преимущественно носил избирательный характер (хотя на основании соответствующих актов тысячи объектов уже переданы верующим). Во-вторых, в силу того, что религиозным организациям передавалось имущество, относившееся к федеральной собственности.

Огромный фонд так называемой бывшей церковной собственности находится в ведении региональных и муниципальных властей, а здесь отсутствуют (по причинам нерасторопности, невнимания, нежелания, конфессиональных симпатий и антипатий) необходимые правовые акты, что сплошь и рядом становится непреодолимым барьером для восстановления имущественной, исторической, и нравственной справедливости. К тому же культовые здания, о возвращении которых просят верующие, как правило, перестроены, заняты под жилье или выведены в нежилой фонд, переданы в частную собственность, используются государственными или негосударственными структурами. В итоге очень часто возникает ситуация, когда власти заявляют о том, что понимают потребности верующих, но реально ничего не делают, ссылаясь на «объективные» обстоятельства. Хотя, конечно, государство может, а, значит, должно изыскать способы удовлетворения и обеспечения прав и интересов верующих, на что нацеливает рекомендация Парламентской Ассамблеи Совета Европы № 1556 (2002) «Религия и перемены в Центральной и Восточной Европе». В частности, в ней настоятельно рекомендуется: «гарантировать церковным организациям, имущество которых было национализировано в прошлом, реституцию этого имущества, а в тех случаях, когда это невозможно, выплату справедливой компенсации».

Пока же верующие годами и даже десятилетиями безрезультатно обивают пороги государственных и муниципальных инстанций (Ставропольский и Красноярский края, Тамбовская, Курская, Самарская области).

Вопиющая, но, к сожалению, типичная ситуация сложилась в г. Москве в связи с фактическим отказом городских властей предоставить земельный участок для строительства молитвенного дома общине духовных христиан-молокан. Вопрос о выделении участка для этих

целей «рассматривался» различными городскими инстанциями около восьми лет. В 2002 году по предложению Комитета по архитектуре и градостроительству правительства Москвы общине был подобран участок по адресу: ул. Макеевская, д.3 (Южный административный округ), расположенный вдали от жилых домов и окруженный пустырями. В ноябре 2004 года решением Окружной комиссии по вопросам имущественно-земельных отношений и градостроительству ЮАО указанный участок был зарезервирован за общиной духовных христиан-молокан. На основании этого решения община, пойдя на немалые затраты, подготовила всю необходимую исходно-разрешительную и проектно-сметную документацию. Однако в 2005 году префектура ЮАО, ссылаясь на протесты жителей близлежащих домов, неожиданно уведомила общину о невозможности предоставления зарезервированного участка. Уполномоченный по правам человека обратился к префекту ЮАО с просьбой представить копии документов, свидетельствующих о несогласии жителей близлежащих домов на строительство молитвенного дома. Из полученных документов следует, что опрос жителей проводился еще в июне 2004 года, то есть до принятия решения о резервировании участка. Всего в опросе приняло участие 297 человек (а не 1142 человека, как указано в итоговом протоколе). При этом только 21 человек из 297 проживает в домах, которые были включены в консультативный опрос. Больше того, проверкой установлено, что часть лиц, указанных в протоколах опроса как высказавшиеся против строительства молитвенного дома, на самом деле в опросе не участвовала. По мнению Уполномоченного, совокупность изложенных обстоятельств позволяет предположить, что данные опроса жителей (в любом случае носящие лишь рекомендательный характер) были, скорее всего, грубо фальсифицированы.

В течение 2005 года Уполномоченный шесть раз обращался в городские инстанции с просьбой разобраться в сложившейся ситуации и принять меры для восстановления прав верующих граждан. Наконец, в ноябре поступил ответ от мэра Москвы Ю.М. Лужкова, в котором опять-таки со ссылкой на несогласие жителей подтверждается отказ предоставить общине указанный участок, а для строительства молитвенного дома предлагаются на выбор три новых участка. Проверкой на месте было установлено, что на этих участках расположены полностью заселенные жилые дома. В итоге, дело о выделении земельного участка христианам-молоканам грозит опять затянуться на долгие годы. Представляется, что в вопросе о выделении участка общине духовных христиан-молокан городские власти заняли безответственную позицию и сознательно затягивают решение. Необходимо разрубить, наконец, этот «гордиев узел».

Похожие конфликты годами тянутся и во многих других регионах (в частности, в Кемеровской, Московской, Сахалинской, Челябинской и других областях). Стало почти модным и такое квазидемократическое явление, как увязывание вопроса о разрешении строительства культового здания с положительным мнением большинства населения прилегающей территории, для чего проводятся сходы и опросы граждан. Нелишне будет вспомнить, что этот прием советских времен, ныне уже всеми осужденный, позволил со ссылкой на «общественное мнение» закрыть и разрушить огромное количество храмов и молитвенных домов в 30–60-е годы прошлого века. Сегодня власть использует данный прием избирательно: исключительно в отношении опять же «нетрадиционных религий», как будто за ними стоят не российские граждане, чьи права и свободы обязаны признавать, соблюдать и защищать наравне со всеми другими гражданами органы государственной власти.

Нередко забывают, что Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» предоставляет гражданам (10 человек) право на создание религиозного объединения, которое при регистрации автоматически получает право для нужд именно этой части населения, а не всех жителей прилегающего района, иметь и содержать свое культовое здание. Тогда как за властями сохраняется лишь право контроля за соблюдением при строительстве необходимых общих строительного-технических и санитарных норм.

Новая редакция Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», расширяющая права и возможности муниципальных образований, в том числе и в вопросах, связанных с жизнедеятельностью уже имеющих или вновь образуемых религиозных объединений, вызывает дополнительную озабоченность. Как представляется, в такой своей редакции указанный закон может усугубить существующие и спровоцировать новые конфликтные ситуации вокруг бывшей церковной собственности по вопросам выделения земельных участков под строительство культовых зданий, реализации религиозными объединениями представленных им законодательством о свободе совести прав.

Уполномоченный поддерживает решение Президента России о переносе сроков окончания реформы местного самоуправления на 1 января 2009 года. Оставшееся время надо использовать для дополнительного анализа религиозной обстановки на местах, выявления проблемных узлов, для обучения государственных и муниципальных служащих, непосредственно отвечающих за взаимодействие с религиозными объединениями.

Приведенные факты и оценки, характеризующие состояние с осуществлением в России права на свободу совести, позволяют сделать вывод о том, что призванное обеспечивать это право национальное законодательство соблюдается не везде и не всегда полностью, а правовой подход к решению возникающих вопросов нередко приносится в жертву политико-идеологическим и конфессиональным предпочтениям.

Безусловно, для преодоления недостатков в этой сфере необходимо использовать потенциал существующих государственных структур. Вместе с тем, как убедительно показывают события последних лет, России с ее национальным, культурным и религиозным многообразием, возможно, как никогда прежде требуется специализированная государственная структура по вопросам государственно-церковных отношений, которая отвечала бы за разработку и реализацию общефедеральной государственной политики в области свободы совести. Эту идею в целом положительно воспринимает большая часть российских церквей, конфессий, религиозных центров и организаций. Аналогичные специализированные структуры по делам религий существуют практически во всех европейских странах и повсеместно воссоздаются в постсоветских государствах.

## 7. Правосудие

**Обеспечение конституционного права граждан на судебную защиту** во многом зависит от эффективности деятельности судов, от гарантий доступа к правосудию тех лиц, чьи права нарушены или оспорены. Право на судебную защиту реализуется через совокупность процессуальных средств, обеспечивающих справедливое правосудие и эффективное восстановление нарушенных прав.

В соответствии со статьей 18 Конституции Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими и обеспечиваются правосудием. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления. Судебная власть, основной функцией которой является правосудие, несет конституционную ответственность за соблюдение прав и свобод человека в нашей стране.

В связи с этим нельзя не отметить, что уровень доверия населения к судебной власти по-прежнему остается низким. В своем большинстве граждане России не верят в эффективность и объективность правосудия, особенно в тех случаях, когда их оппонентами выступают органы государственной власти,

государственные учреждения или крупные хозяйствующие субъекты. Таким образом, важнейшим направлением совершенствования системы правосудия являются меры по обеспечению доверия общества к судебной власти.

В первую очередь доверие к судебной власти определяется **доступностью правосудия**.

Конституция Российской Федерации провозглашает неограниченный доступ к правосудию для всех физических и юридических лиц. При этом имеется в виду, что возможность обратиться в суд не должна затрудняться какими бы то ни было препятствиями финансового или процессуального характера. Судебная система призвана быть гарантом этого конституционного положения. К сожалению, существуют и проблемы доступа к правосудию, источником которых является деятельность самих судов. Судебные процедуры нередко носят настолько сложный, длительный и дорогостоящий характер, что заинтересованные лица испытывают значительные трудности.

Анализ судебной практики и обращений граждан позволяет увидеть причины, негативно влияющие на доступ к правосудию. К таковым следует отнести: нехватку квалифицированных специалистов в судебной системе; загруженность судей; нарушение сроков рассмотрения дел; сложность судебных процедур; неразвитость общественных институтов, обеспечивающих юридическую защиту различных групп населения; низкую правовую культуру граждан.

Одним из серьезных недугов современной судебной системы является **волокига с рассмотрением дел**. Без достаточно уважительных причин откладывается и переносится рассмотрение дел; ненадлежаще уведомляются стороны; прием исковых заявлений и жалоб осуществляется не ежедневно, а в соответствии с графиком, установленным судом.

Все эти факторы, несомненно, формируют негативное отношение к суду, подрывают веру в правосудие, порождают нежелание граждан обращаться в суд.

Статья 48 Конституции Российской Федерации гарантирует **право каждого на получение квалифицированной юридической помощи**. Каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката. Однако в российском обществе пока нет традиции обращаться к их услугам. В то же время со стороны правоохранительных органов и судебной власти еще не сформировалось отношение к адвокатам как к необходимым и полноправным участникам следствия или процесса.

Государство, гарантируя право на получение квалифицированной юридической помощи, должно позаботиться о том, чтобы его граждане имели возможность получить за минимальную плату юридически грамотного помощника для ведения дела в суде. Для этого, во-первых, необходимо обеспечить условия, способствующие подготовке квалифицированных специалистов для оказания гражданам различных видов юридической помощи; во-вторых, установить с этой целью для юристов определенные профессиональные и иные требования. В федеральном бюджете, в бюджетах субъектов Российской Федерации следует предусматривать средства, предоставляемые адвокатуре, иным организациям, за счет которых они могли бы выступать в гражданских делах в качестве представителей стороны, не способной оплатить услуги юриста.

Огромное значение для повышения доверия общества к судам имеет **степень открытости правосудия**. Самостоятельность и независимость судебной власти в отправлении правосудия не исключает публичности принятия решений, касающихся как совершенствования самой судебной системы и судопроизводства, защиты прав и законных интересов судей, так и формирования судейского корпуса, соблюдения судьями кодекса судейской этики и утверждения тем самым авторитета судов в обществе и государстве.

Немало справедливых нареканий вызывает непрозрачность судопроизводства. Участники процесса нередко лишены возможности получить достоверную информацию о судебных заседаниях и принятых на них решениях. Дефицит гласности правосудия порождает нарушения процессуальных прав участников судебного процесса, а в конечном итоге затрудняет реализацию конституционного права на судебную защиту. Представляется, что для устранения этих очевидных нарушений прав граждан необходимо ускорить процесс глобальной информатизации судов, которая позволит гражданам оперативно получать достоверную информацию об осуществлении правосудия.

<p>В своем заявлении от 19 декабря 2005 года Уполномоченный обратился к Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации с предложением о продлении срока действия федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России», имея в виду уделить приоритетное внимание реализации мер по информатизации судебной деятельности.</p>
--

Согласно Федеральному закону от 14.03.2002 № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», публичное участие в деятельности этих органов допускается в рамках

квалификационных коллегий судей при рассмотрении важнейших вопросов подбора и расстановки судейских кадров, квалификационной аттестации судей, выявлении их ответственности за совершение дисциплинарных проступков, даче согласия на возбуждение уголовных дел в отношении судей.

В целях демократизации состава квалификационных коллегий судей, обеспечения открытости и публичности принятия решений, касающихся совершенствования судебной системы и судопроизводства, Уполномоченный по правам человека предложил дополнить Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» нормой, предусматривающей возможность участия представителя Уполномоченного в деятельности Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации, а представителя уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации – в квалификационной коллегии судей субъекта Российской Федерации.

Одной из серьезных проблем, негативно влияющих на уровень доверия населения к судебной власти, продолжает оставаться избирательность некоторых судебных решений, вызывающая подозрения в предвзятости, порожденной политическими либо меркантильными расчетами.

Важной проблемой является коррумпированность части судейского корпуса. На протяжении последних пяти лет об этой проблеме не устают говорить Президент России, Генеральный прокурор, Председатель Верховного Суда и другие высшие должностные лица страны. Решительных сдвигов к лучшему, однако, в истекшем году не наблюдалось.

Отрицательное отношение общественности к злоупотреблениям и взяточничеству в сфере правосудия вполне однозначно. Этого, однако, недостаточно для искоренения уродливых явлений. Требуется комплексная программа системных мер, которая стала бы одним из важнейших приоритетов политики государства. Следует также активизировать и деятельность органов самого судейского сообщества по выявлению и пресечению всякого рода недобросовестности и правонарушений со стороны судей. И, конечно же, необходимо принять **законодательные акты об обязательном декларировании судьями и членами их семей доходов и имущественного состояния.**

Эффективность правосудия зависит от многих факторов. Один из них состоит в вынесении законных и обоснованных судебных решений. Кроме того, судебное решение должно быть справедливым. Разумеется, справедливость не поддается нормативному регулированию, это категория морально-этическая. И все же одним из критериев



справедливости судебного решения следует, очевидно, признать его понятность, как всем участникам судебного процесса, так и всему обществу.

Вряд ли можно назвать справедливым и гуманным решение Тверского суда г. Москвы, отказавшего в сентябре 2005 года в удовлетворении ходатайства адвокатов о временном освобождении из-под стражи В. Линда, обвиняемого в захвате общественной приемной Администрации Президента Российской Федерации, с тем, чтобы он мог выехать в Нидерланды проститься с умирающим отцом. Не помогли ни заверения самого В. Линда в том, что он непременно вернется, ни поручительство посла Нидерландов в России.

При этом следует учесть, что В. Линд еще не был осужден и на него распространялся принцип презумпции невиновности.

Данное решение суда привело не только к тому, что сын не смог проститься с отцом перед его смертью. Серьезный ущерб был нанесен и образу России в мире. Подобная черствость и бездушие судей по отношению к человеческому горю лишь увеличивает недоверие к судебной власти, к мотивам, лежащим за ее решениями.

Конституционное право граждан на судебную защиту предполагает также гарантированность от ошибочных решений самого суда. На это направлена предусмотренная законодательством возможность пересмотра дела вышестоящим судом.

Заслуживает отдельного рассмотрения ситуация, складывающаяся вокруг **суда присяжных**. Современная концепция судебной реформы в России отводит суду присяжных заметную роль в демократизации уголовной юстиции, рассматривая его как институт, призванный стимулировать состязательность процесса. Необходимо дальнейшее развитие суда присяжных в Российской Федерации, несмотря на наличие многих очевидных проблем и пробелов в его деятельности.

Обращает на себя внимание, что на практике значительное число приговоров, вынесенных на основе вердикта присяжных, в дальнейшем отменяется кассационной палатой Верховного Суда Российской Федерации. Вердикты присяжных порой вызывают в обществе ничуть не меньше непонимания, чем отдельные судебные решения, принятые без их участия. Пристальное внимание к проблеме достоинств и недостатков суда присяжных привлек ряд вынесенных в последнее время вердиктов, имевших широкий общественный резонанс. Причины этого явления требуют изучения, анализа и, безусловно, устранения. Неясно, коренятся ли они в некомпетентной работе присяжных, или же в том, что органы прокуратуры и судьи все еще не воспринимают всерьез новую форму судопроизводства. В любом случае, какие бы

проблемы ни существовали в деятельности нового для России института, необходимо помнить о том, что конституционное право обвиняемого на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей не может быть поставлено под сомнение.

В связи с созданием в Администрации Президента Российской Федерации рабочей группы по проблемам совершенствования судебной системы и судопроизводства 2 ноября 2005 года Уполномоченный направил Советнику Президента Российской Федерации В.Ф. Яковлеву предложения по совершенствованию законодательства в этой сфере.

## **8. Права военнослужащих**

К Уполномоченному продолжают поступать обращения от военнослужащих и членов их семей на нарушения их прав и свобод органами государственной власти и военного управления. Следует отметить, что число обращений, поступивших в 2005 году, увеличилось по сравнению с 2004 годом на 17%.

Как и в предыдущие годы, обращения затрагивали вопросы предоставления льгот, реализации жилищных прав, пенсионного обеспечения, нарушения прав военнослужащих во время прохождения военной службы, обеспечения денежным довольствием, проверки законности и обоснованности привлечения военнослужащих к уголовной ответственности.

**Серьезнейшей проблемой остается соблюдение прав военнослужащих срочной службы.**

Результаты посещения воинских частей сотрудниками аппарата Уполномоченного, публикации средств массовой информации свидетельствуют о многочисленных нарушениях прав военнослужащих во время проведения призывных мероприятий, прохождения военной службы и увольнения с военной службы. Учитывая остроту проблем в этой сфере, Уполномоченный в июне 2005 года опубликовал специальный доклад «О соблюдении прав граждан в связи с прохождением военной службы по призыву». В докладе нашли свое отражение вопросы, связанные с системой отсрочек; действиями органов, осуществляющих призыв на военную службу; содержанием военнослужащих на гауптвахте; привлечением военнослужащих к работам, не обусловленным исполнением обязанностей военной службы. Были предложены конкретные меры законодательного и организационного характера, направленные на совершенствование призывной системы и организации службы по призыву.

Министерством обороны Российской Федерации были учтены рекомендации Уполномоченного, по ряду из них проводится работа. В частности, в связи с несоответствием Устава гарнизонной и караульной

служб Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 14.12.1993, требованиям Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», вследствие чего права и свободы военнослужащих, содержащихся на гауптвахтах, ограничены в гораздо большей степени, нежели это предусмотрено федеральным законом, в Минобороны России ведется переработка приложения к Уставу гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации «О гауптвахте» и Правил отбывания уголовных наказаний осужденными военнослужащими. Проводится также работа по реконструкции гарнизонных гауптвахт.

Младшие командиры из числа военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, являются слабым звеном Вооруженных Сил Российской Федерации. В Минобороны России согласились с такой оценкой. В связи с этим принято решение о комплектовании сержантских должностей, как правило, военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, имеющими опыт работы с личным составом, обладающими определенными навыками и качествами.

Острейшей проблемой остается неприемлемо высокий уровень так называемых «небоевых» потерь – травматизма и гибели военнослужащих по причинам, не связанным с участием в боевых действиях. Недостатки в организации правовой и воспитательной работы в войсках, отсутствие надлежащего спроса с должностных лиц, отвечающих за поддержание дисциплины, кадровый кризис в офицерском корпусе способствуют развитию **неуставных отношений**.

В числе застарелых проблем по-прежнему остаются несвоевременность и неполнота **денежных выплат военнослужащим, участвовавшим в боевых действиях**. Сохраняется ситуация, при которой военнослужащие вынуждены обращаться в суды с исками о взыскании с воинских частей Минобороны России денежных средств. Однако при вынесении соответствующих судебных решений они длительное время не исполняются. В такой ситуации зачастую вмешательство Уполномоченного помогает военнослужащим получить причитающиеся им деньги. Но эта помощь носит индивидуальный характер. Для комплексного решения проблемы требуется изменить порядок денежных выплат военнослужащим, участвовавшим в боевых действиях. Несмотря на обращение Уполномоченного в Правительство Российской Федерации по поводу необходимости единовременного погашения существующей задолженности и перечисления всех требуемых для этого денежных средств из Федерального казначейства, такое решение до сих пор не принято.

**Низкий уровень денежного довольствия военнослужащих и заработной платы гражданского персонала, социальная незащищенность военнослужащих и лиц, уволенных с военной службы,** крайне негативно сказывается на образе Вооруженных Сил в глазах общества.

В 2005 году Уполномоченный дважды обращался в Правительство Российской Федерации с предложениями о принятии действенных мер по повышению денежного довольствия и пенсионного обеспечения военнослужащих. Однако эти инициативы не получили поддержки. В своем обращении к Президенту Российской Федерации в декабре 2005 года Уполномоченный высказал рекомендации по усилению защиты пенсионных прав военнослужащих.

Предпринятые усилия способствовали принятию мер, направленных на восстановление прав военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов. Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.12.2005 № 759 «О повышении денежного довольствия военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти» с 1 января 2006 года оклады по должностям и званиям военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов увеличены на 15%. Соответственно увеличиваются и пенсии этой категории граждан. В общей сложности повышение коснется около 5 млн. человек.

Не решена проблема **обеспечения жильем военнослужащих и членов их семей.** Ситуация усугубляется отсутствием контроля за обоснованностью выдачи и реализации государственных жилищных сертификатов. В ряде случаев вмешательство Уполномоченного позволяло добиться расследования и привлечения к ответственности должностных лиц, причастных к нарушениям порядка оформления и выдачи жилищных сертификатов. Для предупреждения подобного рода правонарушений необходимо принять меры по усилению контроля, в том числе и со стороны общественных организаций, за реализацией Федеральной целевой программы «Государственные жилищные сертификаты».

В целях проведения совместных мероприятий, направленных на выявление, устранение и предупреждение нарушений прав военнослужащих, между Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и Министерством обороны Российской Федерации в июне 2005 года заключен Меморандум о взаимодействии.

## 9. Актуальная проблематика: правозащитные вопросы года

### Экстрадиция

Внимание Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации привлекли вопросы, связанные с **процедурой и практикой выдачи иностранных граждан правоохранительным органам других стран СНГ**, в том числе и тех, которые, по заключению Верховного комиссара ООН по правам человека Л. Арбур, можно подозревать в применении пыток и других видов бесчеловечного обращения с обвиняемыми.

18 июня по запросу Генеральной прокуратуры Узбекистана в России, в г. Иваново, были задержаны на предмет последующей экстрадиции 14 этнических узбеков (в том числе 12 граждан Узбекистана, 1 гражданин Киргизии и 1 гражданин Российской Федерации). Все они обвинялись властями Узбекистана в активном участии в террористических актах и массовых беспорядках в г. Андижане в мае 2005 года.

Запрос Генеральной прокуратуры Узбекистана по существу не содержал никаких доказательств вины обвиняемых. Между тем, как утверждают адвокаты задержанных, имеются доказательства и свидетельства того, что во время событий в г. Андижане все они безвыездно находились на территории Российской Федерации и, следовательно, физически не могли совершить преступления, в которых обвиняются.

В связи с опасностью экстрадиции задержанных на основании не доказанного обвинения Уполномоченный обратился к Генеральному прокурору Российской Федерации с просьбой о проведении соответствующей проверки.

Как представляется, основные причины создавшейся ситуации – несовершенство российского законодательства о выдаче, а также специфика Конвенции СНГ от 22.01.1993 о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам.

В соответствии с российским законодательством (часть 2 статьи 13 УК РФ), вопросы экстрадиции из России решаются на основе действующих международных договоров Российской Федерации. Это в целом отвечает международным принципам и нормам. Наличие международного договора в качестве необходимого условия выдачи является, например, составной частью законодательства Великобритании и США. (Однако в этих странах на сей счет имеются специальные законы: в Англии – Закон о выдаче 1985 года, в США – 18-й раздел Свода законов 1988 года.).

Международные нормы, относящиеся к выдаче, были кодифицированы Европейской конвенцией о выдаче, принятой Советом Европы в 1957 году. В случае ратификации Конвенции Россией (пока она только подписала ее) во взаимоотношениях участников – к ним ряд стран СНГ, в частности Узбекистан, не относятся – эта Конвенция заменит положения любых двусторонних договоров, регулирующих выдачу.

В свою очередь, Конвенция СНГ о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам основана на тех же принципах, что и Европейская конвенция о выдаче, но имеет при этом некоторые особенности. Так, Конвенция СНГ содержит жесткое обязательство выдачи путем взаимодействия между правоохранительными органами сторон. Среди оснований для отказа в выдаче нет такого общепризнанного, как политический характер преступления. Кроме того, Конвенция СНГ никак не оговаривает возможность отказа в выдаче в страну, сохраняющую смертную казнь или практикующую пытки.

Положение, позволяющее государству отказать в выдаче, если у него есть основания полагать, что выдаваемое лицо подвергнется в запрашивающем государстве обращению, несовместимому с правопорядком запрашиваемого государства, а также противоречащему общепринятым стандартам в области прав человека, является важной чертой содержания современного института выдачи.

Согласно практике Европейского Суда по правам человека, государство, выдавшее лицо стране, в которой оно может стать жертвой нарушения Европейской конвенции, является соучастником противоправного деяния и несет за него ответственность.

Новым моментом является рост роли судов в решении вопросов связанных с выдачей. В некоторых государствах именно суд решает вопрос о выдаче, в других – окончательное решение принимает исполнительная власть, однако судебный запрет выдачи носит обязательный характер.

Приведенным международным стандартам в области выдачи, как представляется, должны следовать законодательство и практика России. Между тем действующее законодательство (УК РФ) носит чересчур общий характер, отсылая решение всех практических вопросов исключительно к международным договорам Российской Федерации. Нормы, касающиеся процедуры выдачи (глава 54 УПК РФ) предусматривают лишь ограниченную возможность обжалования решения о выдаче (принимаемого Генеральной прокуратурой Российской Федерации) в суде.

Сложившееся положение, по мнению Уполномоченного по правам человека, требует срочных изменений в правовом

регулировании порядка выдачи, и, соответственно, принятия специального закона о выдаче.

Такой закон, как минимум, должен содержать следующие основные положения:

- судебную процедуру рассмотрения запроса о выдаче;
- безусловный отказ в выдаче в те государства, где сохраняется смертная казнь или же практикуются пытки;
- отказ в выдаче лиц, преследуемых по политическим мотивам (в соответствии с действующими принципами международного права), а также лиц, которым в России предоставлен статус беженца;
- возможность отказа в выдаче по соображениям гуманности (преклонный возраст, состояние здоровья и так далее).

Соответствующие коррективы, касающиеся ограничений на выдачу, требуется внести и в Конвенцию СНГ о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам.

## **Помилование**

**Право на обращение за помилованием** является одним из фундаментальных прав человека, что нашло свое закрепление в международном праве. Так, в статье 6 Международного Пакта о гражданских и политических правах установлено, что каждому, кто приговорен к смертной казни, гарантируется право просить о помиловании или о смягчении приговора.

В статье 50 Конституции Российской Федерации право на обращение за помилованием трактуется более широко и предоставляется не только приговоренным к смертной казни, а каждому осужденному. В соответствии со статьей 89 Конституции помилование осуществляется Президентом Российской Федерации.

До 2002 года ходатайства о помиловании осужденных поступали в Управление по делам о помиловании при Президенте Российской Федерации, которое готовило необходимую документацию для решения вопроса по существу. Эти материалы направлялись затем в Комиссию по вопросам помилования при Президенте Российской Федерации и с ее рекомендациями поступали на утверждение Президенту. Не вдаваясь в полемику относительно оценки деятельности Комиссии по вопросам помилования, следует сказать, что в целом она обеспечивала оперативное рассмотрение ходатайств и принятие соответствующих решений.

Вступившие в силу 28 декабря 2001 года Указ Президента Российской Федерации «О комиссиях по вопросам помилования на

территориях субъектов Российской Федерации» и Положение «О порядке рассмотрения ходатайств о помиловании в Российской Федерации» внесли серьезные изменения в процедуру рассмотрения ходатайств о помиловании. Таким образом, надо полагать, намеревались повысить эффективность применения института помилования. На деле, однако, с рассмотрением ходатайств о помиловании начали возникать непредвиденные задержки.

По запросам Уполномоченного получена информация о рассмотрении ходатайств о помиловании из тех шести субъектов Российской Федерации, на территории которых находится наибольшее количество учреждений, исполняющих наказания. На уровне субъектов Российской Федерации материалы о помиловании рассматриваются и направляются Президенту Российской Федерации в установленные Положением «О порядке рассмотрения ходатайств о помиловании в Российской Федерации» сроки. Однако после поступления указанных материалов в Администрацию Президента Российской Федерации возникает продолжительная пауза. При этом сроки рассмотрения год от года увеличиваются.

В частности, ходатайства о помиловании, направленные из Республики Коми, рассматривались в 2002 году в среднем за 6 месяцев, в 2003-м – за 8 месяцев, в 2004-м – за 9 месяцев. На конец 2005 года 48 ходатайств о помиловании осужденных, направленных в Администрацию Президента Российской Федерации из Республики Коми, остаются нерассмотренными свыше 16 месяцев.

Долгое время не рассматривались 22 ходатайства о помиловании осужденных, поступившие в Администрацию Президента из Красноярского края, из них 12 были направлены в 2004 году, а 10 – в 2005-м. Аналогичная картина с рассмотрением ходатайств о помиловании, поступивших из Кемеровской области. По материалам 49 ходатайств о помиловании осужденных, направленных в 2004–2005 годах, до настоящего времени не приняты решения. Не получены ответы на 23 ходатайства о помиловании осужденных, направленные из Башкирии в 2004 – 2005 годах.

В результате затягивания с рассмотрением ходатайств о помиловании, отдельные осужденные, рекомендованные к помилованию, условно-досрочно освобождаются, не дождавшись рассмотрения своих ходатайств. Эта форма освобождения осужденных на практике реализуется намного проще и быстрее, чем помилование.

Так, по ходатайствам 23 осужденных, рекомендованных к помилованию губернатором Свердловской области в 2004 году, до сих пор не приняты решения. 7 осужденных из 23 освободились условно-досрочно.



Обращает на себя внимание то, что Положением «О порядке рассмотрения ходатайств о помиловании в Российской Федерации» установлены четкие сроки осуществления процессуальных действий администрации учреждения или органа, исполняющего наказание, территориального органа Министерства юстиции Российской Федерации, комиссии по помилованию субъекта Российской Федерации, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

В то же время правовое регулирование заключительной стадии осуществления помилования, а именно рассмотрение ходатайства о помиловании Президентом Российской Федерации, пробельно. Не установлен срок, в течение которого главой государства должно быть принято решение о применении акта помилования либо об отклонении ходатайства о помиловании.

Обычно такое положение дел объясняют тем, что помилование является исключительным правом Президента, и поэтому только он может решить, к кому и в какие сроки применить помилование. Этот тезис вызывает сомнения. Конституционное право осужденных подать ходатайство о помиловании по логике предполагает их право узнать о результате его рассмотрения в разумные сроки.

Отмеченные недостатки ведут к девальвации института помилования. Обстоятельства требуют не только принятия экстренных мер по ликвидации «залежей» нерассмотренных ходатайств, но, очевидно, и внесения изменений в Положение «О порядке рассмотрения ходатайств о помиловании в Российской Федерации». В конкретном плане представляется необходимым законодательно установить сроки принятия решений по ходатайствам о помиловании на всех этапах их рассмотрения.

### **Обеспечение общественного порядка и безопасности граждан во время проведения публичных мероприятий**

Россия вступает в очередной предвыборный период. Можно прогнозировать активизацию и острое соперничество различных политических сил в регионах Российской Федерации.

В этих условиях особенно важна адекватная деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, рассматривающих уведомления о проведении публичных мероприятий, а также органов внутренних дел, призванных обеспечивать общественный порядок при проведении митингов, шествий и других предусмотренных Конституцией и законом публичных мероприятий.

Примером того, как не следует поступать, являются действия городских властей Уфы и МВД Республики Башкортостан в преддверии и во время проведения 16 апреля 2005 года в Уфе на площади Ленина митинга, созванного по инициативе общественных организаций, находящихся в оппозиции действующему президенту республики. Митинг сопровождался массовыми столкновениями между противниками и сторонниками Президента Башкирии. При этом последних представляла большая группа крепких молодых людей, по версии властей, «стихийно присоединившихся» к митингу оппозиции. Проверкой было установлено, что организаторы митинга направили уведомление о его проведении в администрацию г. Уфы в строгом соответствии с требованиями Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Администрация г. Уфы, не выдвинув никаких возражений против времени и места проведения митинга, была обязана обеспечить общественный порядок на митинге и безопасность его участников. В этих целях следовало, очевидно, позаботиться о том, чтобы не допустить стихийного «присоединения» к митингу представителей организаций, не заявленных к участию в нем, и тем более лиц, выступающих с противоположных политических позиций. Этого, однако, сделано не было.

Более того, накануне проведения митинга начальник отдела организации лицензионно-разрешительной работы МВД Республики Башкортостан В. Магдыч направил руководителям частных охранных предприятий города предупреждение о персональной ответственности за участие в «антиправительственном митинге, направленном на свержение конституционного строя Республики Башкортостан». Вполне понятно, что это предупреждение было однозначно воспринято руководителями частных охранных предприятий, как запрет на оказание организаторам митинга предусмотренных законом охранных услуг.

В связи с этим можно сделать вывод, что администрация г. Уфы то ли в силу некомпетентности, то ли преднамеренно спровоцировала массовые столкновения представителей общественных организаций разной политической направленности. В. Магдыч, в свою очередь, явно превысил свои должностные полномочия, квалифицировав митинг, официальное уведомление о котором не вызвало возражений у администрации г. Уфы, как «антиправительственный», и фактически лишил его организаторов права принять предусмотренные законом меры по поддержанию общественного порядка.

По запросу Уполномоченного по правам человека Генеральной прокуратурой Российской Федерации было внесено представление министру внутренних дел Республики Башкортостан, а также

прокурору Республики Башкортостан, в связи с тем, что нарушение закона В. Магдычем осталось без рассмотрения. Предложено принять меры к недопущению подобных фактов впредь.

Столь же неадекватно действуют порой власти и в других субъектах Российской Федерации, в том числе в Москве. Как известно, 4 ноября 2005 года – в День народного единства – в столице состоялась разрешенная властями Центрального административного округа демонстрация сторонников ряда так называемых «патриотических» организаций, вылившаяся в разнузданную акцию экстремистов националистического толка.

Напротив, намеченная на 27 ноября того же года своего рода контрдемонстрация антифашистов, заявка на проведение которой была, в строгом соответствии с законом, подана организаторами властям Центрального административного округа, оказалась под запретом. Вряд ли стоит подозревать власти Центрального административного округа и тем более мэра столицы в симпатиях к воинствующим националистам. Скорее всего, сработал известный бюрократический инстинкт: ошибочно разрешив одну демонстрацию, власти решили перестраховаться и на всякий случай запретили другую. Проблема лишь в том, что их некомпетентность обернулась в данном случае ущемлением конституционных прав граждан России.

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

### **1. Восстановление нарушенных прав граждан**

Важнейшей задачей Уполномоченного является работа по восстановлению нарушенных прав граждан, проводимая на основе их личных обращений. Подобные обращения являются также и серьезным источником информации о настроениях в обществе, о «болевых» точках и проблемах, отравляющих жизнь гражданам России.

Несмотря на активизацию усилий правоохранительных и других органов, призванных в соответствии с законом защищать права и свободы граждан, анализ жалоб и обращений показывает, что разрыв между установленными конституционными принципами, закрепляющими права и свободы, и реальным их соблюдением еще значителен.

В 2005 году в Аппарат Уполномоченного по правам человека поступило на разрешение 33425 обращений граждан (в 2004 году –

30392)\*. Из них принято к рассмотрению 27329 обращений граждан, что на 7,8 % больше, чем в 2004 году (25384). 2853 заявителям направлен мотивированный отказ в рассмотрении обращений по причине их несоответствия требованиям статьям 16 и 17 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Постоянный рост количества обращений, возможно, объясняется также большей, чем прежде, информированностью граждан об институте Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

**Случаи несоблюдения законодательства о труде** составляют примерно одну треть от общего числа нарушений социально-экономических прав. Работодатели игнорируют требования законодательства при оформлении трудовых правоотношений с работниками, их увольнении, обеспечении права на отдых и безопасные условия труда. Многочисленны нарушения, связанные с невыплатой или несвоевременной выплатой заработной платы.

К Уполномоченному обратились коллективы работников Рязанского областного клинического наркологического диспансера, Акшинской центральной районной больницы (Читинская область), ООО «Базальт» (п. Селендум, Башкирия), совхоза «Исимовский» Кугарчинского района Республики Башкортостан и многих других. После вмешательства Уполномоченного, направившего ходатайства в органы прокуратуры и Государственную инспекцию по труду о проведении проверки по данным жалобам и об устранении допущенных нарушений, права заявителей были восстановлены, а виновные должностные лица привлечены к административной ответственности.

Граждане нередко просят Уполномоченного помочь им найти работу, что свидетельствует о неудовлетворительной деятельности властей ряда регионов по трудоустройству и профессиональному обучению граждан. Во многих субъектах Российской Федерации (в республиках Адыгея, Ингушетия, Карелия, Коми, Мордовия, Северная Осетия–Алания, Тыва, в Архангельской, Магаданской, Пермской, Калининградской и других областях) не приняты правовые акты о квотировании рабочих мест на предприятиях, учреждениях и организациях для граждан, особо нуждающихся в защите, что серьезно усиливает социальное напряжение.

---

\* Начиная с этого года в докладах Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации указывается общее количество поступивших за год обращений и жалоб граждан, а не общее число входящих документов.

Особое место в деятельности Уполномоченного занимали в 2005 году вопросы **реализации права граждан на справедливое вознаграждение за труд.**

29 апреля 2005 года Уполномоченный по правам человека направил Председателю Правительства Российской Федерации Заключение на постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2004 № 902 «О повышении тарифных ставок (окладов) работников федеральных государственных учреждений», нарушающее права некоторых категорий граждан. Учитывая, что в упомянутом постановлении не были затронуты интересы гражданского персонала Министерства обороны Российской Федерации и других федеральных органов исполнительной власти, в которых законодательством предусмотрена военная служба, в целях повышения уровня социальной защиты этой категории граждан, Уполномоченный поставил вопрос о приведении постановления Правительства России в соответствие со статьей 349 Трудового кодекса Российской Федерации.

В результате Минобороны России подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «О повышении тарифных ставок (окладов) работников, занятых в воинских частях и учреждениях», подведомственных федеральным органам государственной власти, где предусмотрена военная и приравненная к ней служба.

Значительным остается количество жалоб **на нарушение конституционного права граждан на охрану здоровья и медицинское обслуживание, в том числе на бесплатной основе.**

После ходатайства Уполномоченного было предоставлено бесплатное лечение в Центральном научно-исследовательском институте травматологии и ортопедии имени Н.Н. Приорова (г. Москва) гражданину С.; направлены в федеральные медицинские учреждения за счет квот, выделенных региону, инвалид И. из Ярославской области, дочь гражданки Р. из Краснодарского края; проведены две бесплатные операции и предоставлены необходимые лекарственные препараты участнику Великой Отечественной войны Л. из Краснодарского края; помещены в больницу осужденная Я.; больной туберкулезом гражданин Ч. из Алтайского края; проконсультирован главным офтальмологом Курганской области гражданин С.

Продолжает оставаться неэффективной деятельность системы медицинского страхования, которая призвана компенсировать больным расходы на лечение.

Медицинские части многих учреждений уголовно-исполнительной системы испытывают дефицит в аппаратуре,

инвентаре, медикаментах, перевязочных и дезинфицирующих средствах. Только в одной трети исправительных колоний имеются лицензии на медицинскую деятельность.

В ходе проверок, проведенных в январе – марте 2005 года сотрудниками аппарата Уполномоченного в аптеках Пермской области, Алтайского края, Республики Хакасия, было выявлено большое число нарушений. В аптеках имел место острый дефицит лекарств более чем сорока наименований. Заявки аптек на получение необходимых федеральным льготникам препаратов удовлетворялись лишь на 20-30%, на большинство лекарственных средств, отпускаемых по льготным рецептам федерального образца, цены были завышены на 200% и более.

Гражданка К. из г. Белева Тульской области обратилась к Уполномоченному от имени матерей, имеющих детей-инвалидов, больных муковосцитозом. После принятия Федерального закона № 122-ФЗ они оказались лишены многих бесплатных лекарств. Меры по стабилизации ситуации в области льготного обеспечения лекарствами детей с данным заболеванием были приняты после обращения Уполномоченного в Федеральную службу по надзору в сфере здравоохранения и социального развития.

Вмешательство Уполномоченного помогло получить льготное лекарственное обеспечение инвалидам: Г. из г. Москвы, С. из Ярославской области, Щ. из Московской области, Д. из Смоленской области, М. из Ростовской области, В. из Самарской области и многим другим.

По проблеме лекарственного обеспечения федеральных льготников в аппарате Уполномоченного 14 марта 2005 года была проведена встреча с заместителем руководителя Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития Е.А. Тельновой. По фактам, изложенным в жалобах, Уполномоченный по правам человека направил письмо председателю Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадкову с просьбой обратить внимание на организацию лекарственного обеспечения льготников. В результате перечень лекарств был дополнен новыми наименованиями, препараты по жизненным показаниям стали выписывать больным без проволочек, была упорядочена работа фармацевтических компаний-снабженцев.

Много жалоб поступает **на неисполнение судебных решений по искам к казне Российской Федерации.** Должностные лица Министерства финансов Российской Федерации часто не соблюдают установленный порядок исполнения судебных актов по искам к казне о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо их должностными

лицами, затягивают рассмотрение документов. В результате граждане годами не могут добиться положенного возмещения, ходят по кругу от одного учреждения к другому.

**Многочисленны обращения по проблемам дознания и следствия, жалобы на законность решений по уголовным и гражданским делам.**

В 2005 году к Уполномоченному поступило 9161 жалоба на нарушения прав граждан в уголовном судопроизводстве. Свыше 70% этих обращений были направлены по компетенции в органы прокуратуры либо в суд и взяты на контроль. По результатам рассмотрения возбуждено 19 уголовных дел, в том числе 6 – по статье 286 УК РФ в отношении сотрудников милиции за превышение служебных полномочий, отменен один приговор суда с прекращением уголовного дела, прекращено 2 уголовных дела, отменено 89 постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, 16 постановлений о прекращении уголовного дела, 37 постановлений о приостановлении предварительного следствия, 1 постановление о возбуждении уголовного дела.

Уполномоченным была принята к рассмотрению информация о фактах членовредительства осужденных в исправительной колонии № 3 Управления федеральной службы исполнения наказаний (УФСИН России) по Курской области. На место был командирован сотрудник аппарата. По результатам проверки Уполномоченный сделал заявление, в котором поставил вопрос о принятии конкретных мер по улучшению положения дел в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации. Причины протестной акции, а также первоочередные меры, которые следует предпринять для соблюдения прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы, улучшения труда и быта персонала, были обсуждены Уполномоченным по правам человека на совместной рабочей встрече с начальником ФСИН России Ю.И. Калининным.

## **2. Совершенствование законодательства Российской Федерации о правах и свободах человека и гражданина**

### **Обращение к субъектам права законодательной инициативы**

Правовое обеспечение условий, необходимых для достойной жизни и свободного развития человека, соблюдения его прав и свобод в соответствии с общепризнанными стандартами и международными обязательствами Российской Федерации относится к приоритетным задачам Уполномоченного.

Нередко причиной нарушений прав человека является несовершенство федеральных законов, противоречие их международным обязательствам Российской Федерации. Анализ поступающей к Уполномоченному информации о соблюдении гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав человека позволяет ему разрабатывать предложения по совершенствованию законодательства.

За последние два года Уполномоченный направил Президенту Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, комитеты Государственной Думы, иным субъектам права законодательной инициативы свыше 70 предложений, направленных на совершенствование федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, а также на внесение поправок в законопроекты, принятые Государственной Думой в первом чтении.

Обращения граждан свидетельствуют о несовершенстве федерального законодательства, регулирующего социально-экономические права человека, в частности на справедливое вознаграждение за труд, на уважение его собственности и обеспечение правосудием.

Изучение и анализ информации о нарушениях конституционных прав человека на вознаграждение за труд свидетельствуют о массовых случаях увольнения работников обанкротившихся предприятий без выплаты им заработной платы.

Несмотря на вступившие в законную силу решения судов о взыскании заработной платы, они нередко остаются неисполненными, так как пунктом 9 статьи 142 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» предусматривается, что требования кредиторов по выплате заработной платы, не удовлетворенные ввиду недостаточности имущества у должника, признаются погашенными. В результате применения указанной нормы сотни тысяч работников обанкротившихся предприятий, оставшись без



средств к существованию, становятся участниками акций социального протеста.

Нарушение права работников получать достойное вознаграждение за труд противоречит конституционным обязательствам социального государства осуществлять политику, обеспечивающую достойную жизнь и свободное развитие человека.

Уполномоченный по правам человека обратился в Правительство Российской Федерации с предложением о внесении в Государственную Думу законопроекта, предусматривающего приведение Федерального закона № 127-ФЗ в соответствие с Конституцией Российской Федерации и общепризнанными принципами и нормами международного права.

Анализ обращений граждан о нарушениях их конституционных прав на свободу и личную неприкосновенность, допускаемых при отбывании ими административного ареста, свидетельствует, что они происходят, в частности, из-за отсутствия надлежащего правового регулирования этой меры административного наказания.

В соответствии со статьей 32.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях порядок отбывания административного ареста регулируется Постановлением Правительства Российской Федерации от 02.10.2002 № 726, а также Правилами внутреннего распорядка специальных приемников для содержания лиц, арестованных в административном порядке, утвержденными Приказом Министра внутренних дел Российской Федерации от 06.06.2000 № 605 дсп (для служебного пользования) и, следовательно, закрытым для общества.

Подзаконное правовое регулирование административного ареста, как вида наказания, связанного с лишением свободы, фотографированием и дактилоскопированием арестованных, их содержанием в камерах под постоянной охраной, нарушает конституционный принцип разделения властей, не допускающий принятия Правительством Российской Федерации решений по вопросам, относящимся к компетенции Федерального Собрания Российской Федерации.

Федеральный закон, регулирующий порядок отбывания административного ареста, и привлечения лиц, подвергнутых этому наказанию, к физическим работам в условиях охраны их труда и страхования от несчастных случаев, отсутствует. Поэтому органам внутренних дел, в чьей структуре находятся специальные приемники, приказом Министра внутренних дел предписано заключать договоры на выполнение различных работ арестованными без оплаты их труда.

Применение бесплатного труда лиц, подвергнутых административному аресту, а также принуждение их к различным работам в интересах частных организаций и физических лиц является принудительным или обязательным трудом, запрещенным Конвенцией Международной организации труда № 29 «Относительно принудительного или обязательного труда», нарушает и часть 3 статьи 37 Конституции Российской Федерации, гарантирующую каждому право на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда.

В целях обеспечения прав человека и правового регулирования порядка отбывания административного ареста согласно Конституции Российской Федерации и общепризнанным принципам и нормам международного права Уполномоченный по правам человека направил Президенту Российской Федерации предложение о разработке соответствующего проекта федерального закона с внесением его в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы.

В связи с рассмотрением Государственной Думой внесенного Президентом Российской Федерации проекта федерального закона «О парламентском расследовании» Уполномоченный направил в палату предложения по совершенствованию правового регулирования поводов и оснований к возбуждению процедуры парламентского расследования, порядка формирования парламентской комиссии, сроков и порядка утверждения результатов ее работы, а также его участия в деятельности парламентской комиссии в соответствии с Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Правовая позиция Уполномоченного была учтена Государственной Думой в окончательной редакции Федерального закона от 27.12.2005 № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», который позволяет ему активно участвовать в парламентском расследовании фактов нарушений прав и свобод граждан.

Эффективность совершенствования законодательства зависит от правовой экспертизы законов и законопроектов, позволяющей выявлять в них пробелы и несоответствия задачам правового регулирования, предлагать меры по их устранению. При этом важным является **постоянное и системное взаимодействие Уполномоченного с палатами Федерального Собрания Российской Федерации.**

Следует прямо сказать, что «достучаться» до законодателей Уполномоченному удастся не всегда. Одной из основных причин этого является отсутствие правового регулирования порядка его

взаимодействия с Советом Федерации и Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

Для обеспечения участия в законотворческом процессе и регулирования его механизмов Уполномоченный обратился к обеим палатам Федерального Собрания Российской Федерации с предложением о внесении дополнений в их регламенты, которые устанавливали бы структуру взаимоотношений Уполномоченного с Советом Федерации и Государственной Думой.

Постановлением Совета Федерации от 26 мая 2004 года № 152-СФ были приняты изменения в Регламент Совета Федерации, регулирующие вопросы взаимодействия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации с Советом Федерации.

Однако комитеты Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы и по конституционному законодательству и государственному строительству, рассмотрев указанные предложения, внесение дополнений в Регламент палаты признали нецелесообразным.

В соответствии с пунктом 1 статьи 32 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» в случае констатации им грубого или массового нарушения прав и свобод граждан Уполномоченный вправе выступить на очередном заседании Государственной Думы с докладом, содержащим предложения об устранении указанных нарушений.

Уполномоченный обратился в Государственную Думу с просьбой предоставить предусмотренную законом возможность выступить на ее очередном заседании, в связи с тем, что начало реализации Федерального закона № 122-ФЗ привело к массовым нарушениям прав граждан. 19 января 2005 года в этом ему было отказано со ссылкой на то, что органы государственной власти не зафиксировали массовых нарушений прав человека.

В соответствии с разъяснениями Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации, направленными Уполномоченному по правам человека в ответ на его запрос, при реализации своего права выступить на очередном заседании Государственной Думы с докладом о грубых или массовых нарушениях прав и свобод граждан, факт таких нарушений Уполномоченный устанавливает самостоятельно. При этом предварительное обсуждение на заседании Государственной Думы вопроса о предоставлении Уполномоченному слова для доклада не предполагается.

Таким образом, решение Государственной Думы об отказе Уполномоченному в выступлении с докладом следует рассматривать

как нарушение пункта 1 статьи 32 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Конструктивное сотрудничество в области мониторинга законодательства Российской Федерации и практики его применения сложилось между Уполномоченным по правам человека и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

В октябре 2005 года Уполномоченный направил замечания и предложения к ежегодному докладу Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации», в которых нашли отражение актуальные проблемы законодательного регулирования прав человека и их судебной защиты.

Как показывает практика, в то время как интересы государства представлены в законотворческом процессе органами исполнительной власти, являющимися основными разработчиками законопроектов, права и интересы личности и общества в этом процессе зачастую не представлены никем. Вполне очевидно, однако, что защита прав и свобод человека должна обеспечиваться еще на стадии разработки законопроектов.

Исходя из того, что закон возлагает на него осуществление государственной защиты прав человека, Уполномоченный в целях соблюдения баланса интересов государства и личности обратился в Правительство Российской Федерации с предложением о своем участии в проведении экспертно-правовой оценки законопроектов в части соблюдения прав человека перед решением вопроса о внесении их в Государственную Думу в качестве законодательной инициативы.

К сожалению, Министерство юстиции Российской Федерации, рассмотрев обращение Уполномоченного, не посчитало целесообразным его участие в экспертизе проектов федеральных законов на предмет их соответствия общепризнанным международным нормам и стандартам в области прав и свобод человека.

### **Обращение в Конституционный Суд Российской Федерации**

Одним из правовых средств по совершенствованию законодательства является обращение Уполномоченного в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение прав человека законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, с целью решения вопроса о соответствии его положений Конституции Российской Федерации.

Рассмотрев жалобу Уполномоченного на нарушение конституционных прав потерпевших положениями статьи 405 УПК РФ (о недопустимости поворота к худшему при пересмотре судебного решения в порядке надзора, несмотря на допущенные судом при предыдущем разбирательстве существенные нарушения, повлиявшие на исход дела), Конституционный Суд Российской Федерации Постановлением от 11.05.2005 № 5-П признал эти положения неконституционными. В связи с этим должен быть принят федеральный закон о внесении в указанную статью необходимых изменений.

Уполномоченный полагает необходимым внести одновременно изменения в статью 81 УПК РФ (о допустимости конфискации у собственника законно приобретенного им имущества, изъятого лишь как вещественное доказательство, при отсутствии этой меры наказания в УК РФ). Положения этой статьи противоречат пункту 1 статьи 15 Международного пакта о гражданских и политических правах, запрещающему назначение виновному более тяжкого наказания, чем то, которое подлежало применению в момент совершения им преступления.

По жалобе Уполномоченного Конституционный Суд Российской Федерации Постановлением от 14.11.2005 № 10-П признал неконституционными положения пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «О гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Данное решение на деле привело к восстановлению **права граждан Российской Федерации проводить предвыборную агитацию против всех кандидатов за счет собственных денежных средств, если в избирательном бюллетене имеется графа «против всех».**

Поводом для обращения в Конституционный Суд Российской Федерации послужила жалоба гражданина В. Бочкова на постановление мирового судьи судебного участка № 1 Центрального округа г. Курска от 23 декабря 2003 года, согласно которому он был подвергнут административному наказанию в виде штрафа в размере 1 тыс. рублей за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях «Изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах», а также на последующие судебные решения по административному делу, оставившие без изменения постановление мирового судьи.

В результате проверки, проведенной по жалобе, было установлено следующее. В период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы в октябре – ноябре 2003 года В. Бочков составил, подготовил для печати и передал индивидуальному предпринимателю для изготовления тиражом 500 экземпляров листовок с призывом к избирателям голосовать «против всех».

Признаки состава преступления судебные инстанции усмотрели в том, что В. Бочков, не будучи кандидатом в депутаты, в нарушение пункта 7 статьи 63 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» оплатил изготовление агитационного материала из собственных денежных средств.

В жалобе, поданной в Конституционный Суд Российской Федерации, Уполномоченный оспорил конституционность положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «О гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», поскольку такое регулирование исключает возможность осуществления гражданами конституционного права свободно производить и распространять информацию любым законным способом в форме предвыборной агитации, имеющей целью побудить избирателей к голосованию против всех кандидатов, и тем самым противоречит статьям 29 (части 1 и 4) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Таким образом, в связи с признанием Конституционным Судом Российской Федерации указанных положений неконституционными Государственной Думе надлежит незамедлительно принять меры по определению порядка осуществления гражданами права на проведение предвыборной агитации против всех кандидатов.

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

Накопленный опыт государственной защиты прав человека свидетельствует о необходимости законодательного регулирования механизма взаимодействия федерального и региональных уполномоченных. В настоящее время такой механизм отсутствует.

Защита прав и свобод человека осуществляется Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и действующими

самостоятельно и независимо от него уполномоченными в субъектах Российской Федерации. В то же время защита прав человека как предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов должна основываться на единстве форм и методов ее осуществления, а также на разграничении полномочий федерального и региональных уполномоченных.

Необходимо внести изменения в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», и принять федеральный закон «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации». Это позитивно отразится на повышении эффективности взаимодействия уполномоченных.

Препятствует осуществлению государственной защиты прав человека несоответствие части 3 статьи 76 Конституции Российской Федерации отдельным положениям УПК РФ и ГПК РФ из-за отсутствия в них норм, регулирующих процессуальную компетенцию Уполномоченного по обращению с ходатайствами в суды надзорных инстанций.

После окончания судебного разбирательства и вступления в законную силу решений суда Уполномоченный по жалобам участников уголовного или гражданского процесса может обращаться с ходатайствами в суды надзорных инстанций о проверке законности этих решений.

Несмотря на то, что Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 29.06.2004 № 13-П сформулировал правовую позицию, согласно которой процессуальные кодексы не распространяют приоритет на разрешение их коллизий с федеральными конституционными законами, а при расхождении их норм должны применяться законы, имеющие большую юридическую силу, суды надзорных инстанций продолжают уклоняться от рассмотрения ходатайств Уполномоченного, поскольку в процессуальных кодексах по-прежнему отсутствуют соответствующие правовые нормы.

Несовершенство и правовая неопределенность некоторых норм ГПК РФ препятствуют также и реализации процессуальных прав уполномоченных по правам ребенка при осуществлении государственной защиты прав несовершеннолетних детей, в частности при обращении в суд с заявлениями о лишении родительских прав\*.

В органах правосудия Москвы сложилась практика отказа в приеме к рассмотрению обращений Уполномоченного по правам ребенка в г. Москве, мотивируемая тем, что закон якобы не предоставляет ему необходимых для этого полномочий. Однако

---

\* В настоящее время в регионах России функционируют 17 уполномоченных по правам ребенка.

очевидно, что уполномоченные по правам ребенка согласно правовой системе, включающей в себя Семейный кодекс Российской Федерации (статья 70) и Конвенцию (ООН) о правах ребенка (статья 3), обладают, как и все другие учреждения, осуществляющие охрану прав несовершеннолетних, правом на обращение в суд в защиту их законных интересов.

В целях восполнения недостатков в правовом регулировании порядка обращения в суд государственных органов с заявлениями в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц, а также обеспечения единообразия в применении статьи 46 ГПК РФ, Уполномоченный обратился в Верховный Суд Российской Федерации с предложением о необходимости внесения соответствующих дополнений в Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.05.1998 № 10 «О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей».

Гражданское судопроизводство должно обеспечивать адекватную форму реализации права на доступ к правосудию в целях защиты нарушенных прав человека, а не служить целям формализации правосудия и оправданию бездействия судебной власти.

В этом плане важную роль будет играть результативная деятельность рабочей группы по реализации предложений, направленных на совершенствование правового регулирования компетенции и статуса уполномоченных по правам человека, обеспечение единства форм и методов совместного осуществления ими государственной защиты прав человека и разделение полномочий между федеральными и региональными уполномоченными. Решение о создании указанной рабочей группы было принято 24 ноября 2005 года по итогам «круглого стола» в Государственной Думе.

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

В 2005 году Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации уделял постоянное внимание строительству института уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации, укреплению сотрудничества с региональными уполномоченными в сфере защиты прав и свобод граждан. **Необходимость создания такого института во всех без исключения субъектах Российской Федерации очевидна.** В течение года проводилась работа по изучению и анализу ситуации, связанной с



назначением уполномоченных по правам человека в тех субъектах Федерации, где уже приняты соответствующие законы, а также с прохождением законопроектов об учреждении аналогичного института во всех остальных субъектах Российской Федерации.

В настоящее время в 32 субъектах Российской Федерации учрежден институт уполномоченного по правам человека\*. В 2005 году назначены уполномоченные в Удмуртской Республике, в Курской и Новгородской областях. Приняты законы об учреждении института уполномоченного по правам человека, но не избраны уполномоченные в республиках Марий Эл, Мордовия и Тыва, в Томской и Тюменской областях, в г. Санкт-Петербурге и в Ханты-Мансийском автономном округе. В ряде субъектов Российской Федерации идет подготовка к рассмотрению аналогичных законопроектов.

На основе анализа информации, поступающей из субъектов Федерации, можно утверждать, что главным противником введения института уполномоченного по правам человека выступает, как правило, региональная исполнительная власть. Ее руководители, похоже, то ли не «горят желанием» получить неподконтрольный им региональный государственный правозащитный институт, то ли не вполне понимают его значение.

Для обоснования позиции неприятия института уполномоченного по правам человека чаще всего ссылаются на нехватку бюджетных средств. Например, заместитель Председателя Правительства Кировской области, отвечая на запрос Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, сообщил, что «решение вопроса о создании в области института регионального уполномоченного по правам человека возможно отнести на более поздний срок, когда областной бюджет будет профицитным».

Нередко также утверждают, что уполномоченные в субъектах Федерации не нужны, поскольку гарантом прав и свобод человека в субъекте Российской Федерации является глава администрации (президент, губернатор), а созданная при нем комиссия по правам человека справляется со своими обязанностями.

Как представляется, подобные доводы не выдерживают критики. Финансирование государственной правозащитной деятельности по остаточному принципу недопустимо, поскольку противоречит духу Конституции Российской Федерации. К тому же расходы на содержание скромного аппарата уполномоченного невелики и в любом случае значительно меньше, чем порой расходуют власти даже самых

---

\* См. Приложение

бедных регионов, например, на престижные автомобили и другие собственные статусные символы.

В соответствии с конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации глава администрации действительно является гарантом прав и свобод человека в своем регионе (точно так же как Президент Российской Федерации является гарантом прав и свобод человека во всей стране). Это, однако, совершенно не означает, что институт независимого уполномоченного по правам человека, необходимость которого признается на федеральном уровне, является лишним на уровне региональном.

Комиссии по правам человека при главах исполнительной власти созданы в 60 субъектах Российской Федерации. Проблема лишь в том, что, при всем уважении к таким комиссиям, их сложно рассматривать в качестве самостоятельных и тем более независимых от региональных властей структур. Ведь комиссии по правам человека действуют на основании не закона, а положения, утверждаемого главой исполнительной власти субъекта Федерации. Очевидно, что функции этих комиссий «замкнуты» именно на него. Поскольку же большая часть нарушений прав человека исходит как раз от структур региональной исполнительной власти, положение комиссий оказывается весьма двойственным. В силу этих причин комиссии по правам человека при главах исполнительной власти в субъектах Российской Федерации **должны не заменять, а дополнять институт региональных уполномоченных.**

При этом нельзя не сказать о том, что и деятельность региональных уполномоченных нередко сталкивается с объективными трудностями. Остро стоит, например, проблема их реальной независимости (политической, юридической, финансовой) от региональной власти. Органы власти в субъекте Федерации гораздо более компактны, чем на федеральном уровне. Это, в свою очередь, «по жизни» дает им гораздо больше возможностей для контроля над деятельностью уполномоченных. В ряде регионов власти этими возможностями вполне цинично пользуются. В частности, в Московской области законодательная власть, изменив областной закон об уполномоченном, ввела совершенно не соответствующие международным стандартам ограничения его независимости (возможность досрочного освобождения от должности в связи с такой неправовой и субъективистской формулировкой как «потеря доверия»). Кое-где стремятся ограничить право уполномоченного на посещение региональных организаций и учреждений федерального значения (воинские части, исправительные колонии и так далее). Имеют место попытки урезать бюджет уполномоченных, что ограничивает их

возможности исполнять свои обязанности, в частности совершать инспекционные поездки.

**Попыткам ограничить независимость и снизить эффективность института уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации следует противопоставить линию на совершенствование правового регулирования их статуса и компетенции.**

Необходимо продолжить работу по повышению роли и активизации деятельности Координационного совета Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

В целях дальнейшего развития системы государственной защиты прав человека в субъектах Федерации, не имеющих пока собственных уполномоченных по правам человека, создается сеть общественных приемных при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации. Задачей общественных приемных является бесплатное юридическое консультирование граждан по вопросам соблюдения и восстановления их прав и свобод.

Общественные приемные были открыты в г. Москве, в Костромской, Воронежской и Рязанской областях. Прорабатывается вопрос их открытия в Пензенской, Тверской и Ярославской областях. В работе общественных приемных на безвозмездной основе принимают участие представители как органов региональной власти, так и неправительственных правозащитных организаций. В целом первый опыт создания общественных приемных можно оценить как положительный (особенно хочется отметить работу общественной приемной в г. Воронеже). В то же время добиться ожидаемого эффекта удалось пока не везде. Остро стоят вопросы финансирования приемных, их взаимодействия с местными властями, подбора профессионально подготовленных, бескорыстных людей, энтузиастов, преданных идее защиты прав и свобод человека.

#### **4. Взаимодействие с неправительственными правозащитными организациями**

**Заметным фактором общественной жизни России стала деятельность неправительственных правозащитных организаций (НПО).** Оставаясь, как правило, вне перипетий текущей политики, эти организации отстаивают права и свободы граждан, оказывают им необходимую юридическую помощь, осуществляют правозащитный мониторинг. Более того, продолжая традиции советских правозащитников, нынешние НПО в своей деятельности зачастую идут вопреки как доминирующим в обществе настроениями, так и

приоритетам государственной политики. В силу этого обстоятельства их деятельность время от времени вызывает у государственных органов раздражение. Важно, однако, понимать, что наряду с другими некоммерческими организациями (НКО) неправительственные правозащитные организации являются в полном смысле этого слова неотъемлемым элементом гражданского общества. Как это ни неудобно для тех или иных государственных институтов, гражданское общество – это не строй послушных и согласных, а единство в разнообразии и разномыслии.

У НПО есть немало проблем и недостатков. Одна из характерных для России проблем – трудности с финансированием их деятельности. Скорее исключением, нежели правилом, остается предоставление неправительственным правозащитным организациям средств из государственных или муниципальных источников или от частных российских спонсоров. В результате они нередко вынуждены обращаться к зарубежным источникам финансирования, что в принципе не запрещено, а значит, разрешено российскими законами. Важно лишь, чтобы получение зарубежных грантов не превращалось в самоцель. Прозрачность получения и использования НКО и НПО зарубежных грантов – требование вполне законное и естественное в том случае, если оно не перерастает в попытку подчинить деятельность этих организаций государственным или каким-либо иным особым интересам.

Обращает на себя внимание не совсем здоровая конкуренция между отдельными НПО, принципиальное нежелание некоторых из них сотрудничать как с коллегами по правозащитному сообществу, так и с органами государственной власти.

В целом же представляется очевидным, что государство и общество не могут не быть заинтересованы в деятельности НПО, в сохранении их независимости. Эти организации нуждаются, прежде всего, в том, чтобы их голос был востребован и услышан, а также в реальной помощи и поддержке.

Для этого представители неправительственных правозащитных организаций регулярно привлекаются Уполномоченным к участию в научно-практических конференциях и семинарах по профильной тематике, к экспертным оценкам документов, материалов, законопроектов и обращений, поступающих в его аппарат. Со своей стороны, представители НПО все чаще иницируют рассмотрение Уполномоченным тех или иных вопросов, представляющих важное общественное значение.

<p>В 2005 году продолжалось плодотворное сотрудничество Уполномоченного с неправительственными правозащитными организациями, среди которых: Московская Хельсинкская группа;</p>
---

Правозащитный центр «Мемориал»; Научно-информационный и просветительский центр «Мемориал»; Институт прав человека; организации солдатских матерей; Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия»; Общественный центр содействия реформе уголовного правосудия; Независимый экспертно-правовой совет; Региональная общественная организация помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие»; Фонд защиты гласности; Форум переселенческих организаций; Движение «За права человека»; Общественный центр имени А. Сахарова; Центр развития демократии и прав человека; Фонд «Общественный вердикт»; Московский филиал «Хьюман Райтс Уотч»; Фонд содействия развитию институтов гражданского общества «Демос»; Независимая психиатрическая ассоциация; Молодежный центр прав человека и правовой культуры и многие другие.

Ключевую роль во взаимодействии с НПО играет созданный в соответствии с Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» Экспертный совет при Уполномоченном, в работе которого на постоянной основе участвуют многие ведущие правозащитники. На заседаниях Экспертного совета в обстановке полной открытости и плюрализма, обсуждаются актуальные вопросы прав и свобод человека, вырабатываются рекомендации и предложения, в том числе по проблемам, требующим обращения Уполномоченного в органы государственной власти.

Уполномоченный не мог не обратить внимания на разработку проекта Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», предусматривающего концептуальные изменения федеральных законов «Об общественных объединениях» и «О некоммерческих организациях».

Изучив первую версию законопроекта, Уполномоченный констатировал, что его концепция исходила из необходимости установления всеобъемлющего контроля за деятельностью общественных объединений и других некоммерческих организаций. Тем самым законопроект существенно и необоснованно ограничивал конституционное право каждого на объединение и свободу деятельности общественных объединений.

Уполномоченный в своем заключении, направленном Председателю Государственной Думы, изложил основания, по которым законопроект должен был быть отклонен. Об отрицательном отношении к законопроекту в его первоначальном виде и о необходимости его дополнительной экспертизы заявили также члены Общественной Палаты Российской Федерации и Председатель Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию

институтов гражданского общества и правам человека. Таким образом, институты и структуры, призванные государством обеспечивать соблюдение прав человека, выполнили свою работу.

К сожалению, законодательная власть не прислушалась к этим призывам. 22 ноября 2005 года Государственная Дума приняла законопроект в первом чтении. Только прямое вмешательство Президента Российской Федерации, отреагировавшего на острую критику законопроекта в России и за рубежом, побудило депутатов приступить к внесению в него поправок. После корректировки ряда положений законопроекта соответствующий федеральный закон в конце 2005 года был принят Государственной Думой и одобрен Советом Федерации, а в январе 2006 года подписан Президентом Российской Федерации. Не все положения указанного федерального закона в его окончательной редакции представляются бесспорными. В связи с этим следует внимательно изучить предстоящую практику его применения, имея в виду возможность внесения в дальнейшем необходимых поправок.

## **5. Связи с международными организациями и национальными правозащитными институтами других стран**

Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации по **международному сотрудничеству** обусловлена стоящими перед ним задачами по защите и обеспечению прав и свобод российских граждан вне зависимости от места их проживания, а также граждан любых других стран и лиц без гражданства (апатридов) на территории России.

Функции государственных правозащитных институтов (омбудсманов) по осуществлению внесудебной защиты прав и свобод человека, во многом схожие в различных странах мира, позволяют им устанавливать между собой горизонтальные связи и использовать имеющиеся в их арсенале правозащитные механизмы в целях совместного отстаивания прав и свобод человека. К настоящему времени Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации установлены и на постоянной основе поддерживаются деловые контакты с руководителями национальных правозащитных институтов более чем 50 стран мира. Регулярно поступают аналитические доклады и материалы о деятельности зарубежных омбудсманов, в которых представлены способы и методы организации работы их аппаратов, а также даются оценки положения с правами человека в их странах, что позволяет аккумулировать позитивный

зарубежный опыт государственной защиты прав человека и использовать его в работе.

Повышению эффективности взаимодействия российского Уполномоченного с государственными правозащитными институтами других стран способствует заключение двусторонних соглашений о сотрудничестве.

Такие соглашения к настоящему времени подписаны с омбудсманами Азербайджана, Аргентины, Мексики, Нидерландов, Перу, Польши, Узбекистана, Украины, Чехии, а также с Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ ОБСЕ).

Особое значение деятельность Уполномоченного по международному сотрудничеству приобретает в связи с участием России во всемирных и общеевропейских структурах (ООН, Совет Европы, ОБСЕ и другие), и с ратификацией нашей страной ряда международных конвенций, договоров и соглашений с вытекающими из них международно-правовыми обязательствами в области соблюдения прав и свобод человека. Осуществление международными организациями контрольных функций за выполнением странами-членами общепризнанных международных норм и стандартов в области прав и свобод человека требует регулярного обмена информацией и ведения диалога по этим проблемам.

В 2005 году проведены многочисленные встречи с Верховным комиссаром ООН по правам человека Л. Арбур, с представителями Европейского Союза и Европейской Комиссии, Комитета Министров и Парламентской Ассамблеи Совета Европы, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и других авторитетных международных организаций.

Важное место в деятельности Уполномоченного на международном направлении в 2005 году занимало сотрудничество с Советом Европы по так называемому «чеченскому досье». В качестве российского координатора «Программы сотрудничества между Советом Европы и Российской Федерацией в Чеченской Республике в 2005 году» Уполномоченный принимал активное участие в реализации ее положений, направленных на развитие демократических институтов в Чеченской Республике.

Продолжилось конструктивное сотрудничество с Комиссаром по правам человека Совета Европы А. Хиль-Роблесом, в том числе в контексте его мероприятий по представлению Комитету Министров и Парламентской Ассамблее Совета Европы доклада о визите в Российскую Федерацию в 2004 году.

Формы и механизмы международного сотрудничества Уполномоченного в целях защиты прав и свобод российских граждан и соотечественников весьма разнообразны: деловая переписка с зарубежными партнерами, двусторонние встречи с представителями зарубежных правозащитных организаций и главами дипломатических миссий в России, участие в международных конференциях, семинарах и круглых столах, мониторинговые поездки и так далее.

В целом связи Уполномоченного с международными организациями и национальными правозащитными институтами других стран создают условия для более эффективного внедрения общепризнанных международных норм и стандартов в области прав и свобод человека в правовую систему России. Не менее важно и то, что эти связи способствуют формированию сбалансированного международного образа России как страны развивающейся демократии.

## **6. Защита прав граждан России за рубежом**

**Права граждан России, постоянно проживающих или временно находящихся за рубежом, оставались в поле приоритетного внимания Уполномоченного. При этом особую озабоченность продолжало вызывать положение граждан России в Туркмении.**

В мае 1995 года вступило в силу Соглашение между Российской Федерацией и Туркменией «Об урегулировании вопросов двойного гражданства». В соответствии с этим соглашением около 100 тыс. этнических русских и русскоязычных жителей Туркмении приобрели российское гражданство, одновременно сохранив туркменское. На протяжении последних десяти лет граждане России в Туркмении настойчиво стремятся к сохранению своей национальной и культурной идентичности, что в условиях проводимой официальным Ашхабадом политики «туркменизации» не могло не сделать их положение объективно трудным. Вполне очевидно, что усилия России должны быть направлены на то, чтобы защитить права своих граждан. И, в частности, их право оставаться бипатридами, то есть лицами с двойным гражданством. Обстоятельства таковы, что для лиц этой категории российское гражданство выступает как гарантия сохранения их национальной и культурной идентичности, а туркменское гражданство – есть по сути дела неперемное условие выживания в Туркмении.

В свою очередь, туркменская сторона стремится к выходу из указанного соглашения. В апреле 2003 года Россия и Туркмения подписали специальный протокол о прекращении его действия. Однако немедленно после подписания протокола туркменские власти в нарушение существующих международных норм потребовали от



бипатридов отказаться от одного из двух своих гражданств. В такой ситуации ратификация российской стороной протокола, естественно, оказалась невозможной. Таким образом, поскольку протокол 2003 года не вступил в силу, а туркменская сторона не выполнила в установленный срок процедуру денонсации соглашения 1995 года, последнее продолжает оставаться действующим международным договором, что отвечает интересам российских граждан, проживающих в Туркмении. К сожалению, точку в вопросе о судьбе соглашения ставить рано. Туркменская сторона не скрывает надежды как-нибудь потихоньку от него избавиться, а российская сторона пока что не проявляет должной твердости в его отстаивании. Как следствие, многие граждане России в Туркмении продолжают испытывать понятное беспокойство относительно своей судьбы.

Обстоятельства требуют от России, во-первых, недвусмысленно и открыто подтвердить статус соглашения 1995 года как обязательного к исполнению действующего международного договора, во-вторых, разработать и принять комплекс мер, эффективно обеспечивающих права граждан России, постоянно проживающих в Туркмении, в том числе и их право на возвращение на историческую родину. Одной из таких мер могло бы стать положительное решение о выдаче постоянно проживающим за границей россиянам паспортов гражданина Российской Федерации (так называемых «внутренних паспортов») дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Российской Федерации. Предлагаемая мера не противоречит российскому законодательству. Препятствуют ей лишь пункт 10 Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 08.07.1997 № 828, а еще больше – бюрократическая традиция советских времен. Между тем так называемые «заграничные» паспорта, которые выдаются гражданам России за рубежом, на территории Российской Федерации не рассматриваются в качестве полноценного документа, удостоверяющего личность. К тому же срок действия «загранпаспортов» ограничен. В 2005 году Уполномоченный обращался с этим предложением в МВД России, но понимания пока не встретил.

По ряду параметров непростым продолжает оставаться **положение бывших граждан СССР, постоянно проживающих на территории Латвии и Эстонии**, но по не зависящим от них причинам до сих пор не имеющих ни гражданства этих государств, ни российского гражданства. В июле 2004 года Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации выступил с заявлением, в котором подчеркнул, что, учитывая беспрецедентность ситуации,

рассматривает защиту прав и свобод жителей постсоветских государств, принадлежащих к категории «лиц без гражданства», как относящуюся к своей компетенции до тех пор, пока вопрос с их гражданством не будет решен окончательно.

В истекшем году заявлений от лиц этой категории почти не поступало. Единичные обращения касались проблем оформления постоянного разрешения на проживание в Эстонии для бывших военнослужащих Советской Армии (ныне пенсионеров Вооруженных Сил Российской Федерации); получения образования на русском языке в Латвии. По первому вопросу Уполномоченный обращался, в частности, к Канцлеру юстиции (омбудсману) Эстонской Республики, который сообщил, что вопрос легализации авторов обращений в Эстонии взят им на контроль. Скорее всего, малое количество поступающих обращений от лиц, принадлежащих к категории «неграждан», свидетельствует не столько о существенном улучшении их положения, сколько об их слабой осведомленности относительно позиции Уполномоченного.

Позитивным фактом можно считать то, что лица, принадлежащие к категории «неграждан» пользуются правом голосовать на муниципальных выборах в Эстонии. К сожалению, это позитивное (хотя, конечно, и паллиативное) решение эстонских властей осталось незамеченным властями соседней Латвии.

В целом обращения российских граждан, проживающих на постсоветском пространстве, чаще всего связаны с нерешенными социально-экономическими проблемами, такими как невозможность получения выплат по трудовым увечьям или погашения задолженности по заработной плате со стороны обанкротившихся государственных предприятий этих стран, компенсации по вкладам, хранившимся в отделениях Сбербанка СССР бывших советских республик.

Нередкими являются и обращения, в которых заявители оспаривают решения судов по семейным делам, в частности связанным с проблемой передачи ребенка для проживания с тем или иным родителем в связи с выездом одного из них на постоянное место жительства в другую страну.

В последнее время участились жалобы граждан Российской Федерации на произвол местных властей и недостаточно активное участие российских консульских учреждений в урегулировании конфликтных ситуаций, возникающих во время выезда россиян на отдых или в командировку за границу. Не вдаваясь в подробности каждого конкретного дела, необходимо еще раз подчеркнуть, что правовая защита российских граждан за границей является важнейшей обязанностью российских консульских учреждений. К сожалению, в смете этих учреждений не предусмотрена графа расходов на оказание

экстренной финансовой помощи российским гражданам, в силу различных обстоятельств попавшим за рубежом в сложное материальное положение. Уполномоченный считает необходимым обратить внимание соответствующих российских ведомств на это очевидное упущение.

Немалая часть поступающих обращений содержит просьбы разъяснить порядок и процедуру подачи заявлений в Европейский Суд по правам человека, другие международные органы, а также выслать тексты решений по тем или иным «российским делам». С одной стороны, это свидетельствует о повышении правовой культуры россиян, с другой – о все еще ограниченном доступе граждан, в особенности тех, кто проживает в отдаленных регионах России или находится в местах лишения свободы, к правовой и правозащитной информации.

Далее приводятся некоторые наиболее типичные примеры вмешательства Уполномоченного в 2005 году в целях восстановления прав граждан России за рубежом.

31 мая 2005 года в г. Баку был арестован гражданин России К. по обвинению в неисполнении решения районного суда г. Баку о передаче его 11-летнего сына, также гражданина России, для проживания с матерью в Азербайджане после развода супругов.

Уполномоченный, в своем письме обратил внимание Уполномоченного по правам человека (омбудсмана) Азербайджана на то, что действия судебных и правоохранительных органов этой страны в отношении российского гражданина К. противоречат, в частности, статье 30 Договора между Российской Федерацией и Азербайджанской Республикой о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам.

В результате гражданин К. азербайджанскими властями был освобожден из-под ареста.

Гражданин России Л. обратился с просьбой помочь разыскать своего брата Л. о котором он не имел сведений с 1999 года.

В середине 90-х годов брат заявителя переехал на постоянное место жительства в Израиль. С тех пор связь между ними прервалась.

Уполномоченный направил письмо Государственному омбудсману (компроллеру) Израиля, в котором попросил оказать содействие в решении этого гуманитарного вопроса.

В ответе Государственный омбудсман (компроллер) Израиля уведомил Уполномоченного по правам человека о том, что его усилиями удалось разыскать брата гражданина Л. и установить его точный адрес.

На протяжении шести лет гражданин К. не получал компенсацию по факту несчастного случая на производстве. Неоднократные обращения заявителя и Генерального консульства России в г. Симферополе к руководству предприятия остались без ответа.

Уполномоченный обратился к Уполномоченному по правам человека Верховной Рады Украины с просьбой содействовать восстановлению прав гражданина К. Материалы дела были направлены в прокуратуру Автономной республики Крым. В результате предпринятых действий ООО «Консоль ЛТД» выплатила К. задолженность по страховым платежам в полном объеме. Для проведения дальнейших страховых выплат в связи с утратой трудоспособности предприятие передало документы заявителя в отделение Фонда социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний г. Симферополя.

Родственники арестованных властями Нигерии в 2003 году 12 граждан России – членов экипажа танкера «Эфрикан Прайд» – обратились с жалобой на недопустимые по всем международным стандартам условия содержания в течение полутора лет в нигерийской тюрьме российских моряков.

Дело моряков танкера получило широкий международный резонанс. Совместными, хотя и запоздалыми усилиями государственных органов Российской Федерации и общественных организаций, удалось добиться сначала перевода моряков под поручительство российского Посольства на территорию российской дипломатической миссии в Нигерии до окончания судебной процедуры, а затем и их освобождения. В настоящее время моряки вернулись в Россию.

В целом эпопея с задержанием и освобождением экипажа танкера высветила целый ряд проблем как отношения органов государственной власти страны к своим попавшим в беду гражданам, так и правового регулирования труда российских моряков за границей. В частности, Уполномоченный не получил ясного ответа на вопрос о том, каким образом российские моряки могут отстаивать свои права в конфликте с судовладельцем, не имеющим, как правило, представительства на территории Российской Федерации, если в большинстве случаев они лишены права подавать иски в суды иностранных государств. Кто должен защищать права моряков, как будут производиться компенсационные и иные социальные выплаты (отчисления в Пенсионный Фонд и тому подобное), если нет четкого законодательного решения этой проблемы.

По сведениям из неофициальных источников, позиция органов государственной власти такова: во-первых, ничтожно малое количество моряков попадает в столь трудноразрешимые (зачастую прямо противозаконные) ситуации; во-вторых, все они получают, как правило, высокую зарплату, которая как бы компенсирует риск непредвиденных осложнений. Оба тезиса представляются крайне малоубедительными. Данный правовой пробел необходимо устранить совместными усилиями всех заинтересованных ведомств Российской Федерации и профсоюзных объединений.

С 2004 года у Уполномоченного по правам человека находится на контроле обращение родственников российских летчиков-членов экипажей российских воздушных судов, работавших по контрактам в Анголе и пропавших без вести в этой стране в 1998 – 2000 годах. Заявители считают, что российская сторона недостаточно настойчиво добивается от ангольских властей содействия поиску и обнаружению останков летчиков и перезахоронению их в России.

Информация, поступившая по этому вопросу из МИД России, свидетельствует о том, что российским внешнеполитическим ведомством и, в частности, Посольством России в Анголе, предпринимаются совместно с ангольской стороной все возможные усилия по решению этой гуманитарной проблемы.

Тем не менее, по рекомендации МИД России Уполномоченным направлено в адрес Уполномоченного по вопросам правосудия Республики Ангола письмо, в котором выражена надежда на активизацию усилий по содействию в скорейшем выяснении судьбы пропавших российских экипажей и поиску их останков.

## **7. Деятельность Уполномоченного по правам человека по преодолению правового нигилизма граждан и распространению знаний о правах человека**

Недостаточное знание гражданами своих конституционных прав, неумение или нежелание их отстаивать перед государством по-прежнему остаются одной из характерных особенностей жизни российского общества. Такое положение порождает среди населения апатию и безответственность, многократно усиливает предпосылки для нарушения прав граждан со стороны должностных лиц. Жизнь не по закону, а по «понятиям» – чрезвычайно опасный феномен, препятствующий проведению демократических преобразований в стране. В силу этого преодоление правового нигилизма граждан, распространение в обществе знаний о правах и свободах человека является одной из ключевых задач Уполномоченного.

В конце 2004 года Уполномоченный по правам человека в Брянской области выступил с инициативой разработки областной программы развития гражданско-правового образования на 2006 – 2010 годы.

Инициатива была поддержана губернатором области. Своим распоряжением он утвердил состав рабочей группы по разработке данной программы. В настоящее время подготовленная программа одобрена губернатором области и Брянской областной Думой и внесена в каталог проблем, требующих решения программно-целевым методом в 2006 – 2009 годах.

Департамент общего и профессионального образования области в соответствии с программой готовит изменения регионального компонента учебных планов системы дошкольного, общего, профессионального и дополнительного образования. Программой предусмотрен и ряд других мероприятий, в том числе издание подготовленных брянскими специалистами учебников по дисциплинам гражданско-правовой направленности.

При определении основных приоритетов работы по правовому просвещению необходимо исходить из того, что идея высшей ценности прав и свобод человека может и должна стать мировоззренческой основой общественного согласия, залогом гражданского мира и внутривластной стабильности в России.

В качестве актуальных направлений правового просвещения следует рассматривать:

- введение в государственные образовательные стандарты учебных дисциплин по правам человека, прежде всего в рамках программ подготовки государственных и муниципальных служащих, юристов, педагогов, историков, социологов, политологов;
- создание специальных программ переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, сотрудников правоохранительных органов и уголовно-исполнительной системы, военнослужащих;
- введение специальных рубрик, посвященных правозащитной тематике, в средствах массовой информации, на центральных и региональных телевизионных каналах;
- издание массовыми тиражами и бесплатное распространение основных международных и российских правовых актов в области прав и свобод человека;
- включение в планы государственных научно-исследовательских разработок тематики прав и свобод человека.

Специализированные издания, затрагивающие тематику прав и свобод человека, конечно, не могут быть рентабельными. Обязанность государства – взять их распространение на себя. В целях удовлетворения потребности общества в правовых знаниях аппарат Уполномоченного выпускает информационно-просветительские материалы о правах человека, формах и методах их защиты – комментарии к законам, методические пособия, буклеты. Эти публикации, а также ежегодные и специальные доклады Уполномоченного на безвозмездной основе направляются в федеральные и региональные органы государственной власти Российской Федерации, органы местного самоуправления, в библиотеки высших учебных заведений, воинских частей, учреждений уголовно-исполнительной системы, в неправительственные правозащитные организации. Кроме того, информационно-просветительская литература и доклады Уполномоченного размещаются на его веб-сайте в сети Интернет ([www.ombudsman.gov.ru](http://www.ombudsman.gov.ru)).

В 2005 году в аппарате Уполномоченного подготовлены к печати и опубликованы тематические справочники: «К вам подошел милиционер. Проверка документов», «Тебя задержала милиция. Практическое пособие для молодежи», «Каждый задержанный имеет право», «Права студентов и абитуриентов». Подготовлен к печати Комментарий к Федеральному конституционному закону «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Существенным компонентом информационно-просветительской деятельности является участие Уполномоченного и сотрудников его аппарата в международных и российских конференциях, совещаниях, семинарах по вопросам прав человека.

В 2005 году был проведен открытый Международный конкурс среди студентов юридических вузов (факультетов) на лучшую работу по теме «Угрозы безопасности в современном мире и права человека». На конкурс по итогам отборочного тура, проведенного в субъектах Российской Федерации и странах СНГ, было прислано около тысячи работ студентов различных вузов (из более чем 20 субъектов Федерации, из Украины, Белоруссии, Армении, Таджикистана, Узбекистана). Финальный тур конкурса прошел 22 ноября 2005 года в Российской академии правосудия. Первое место разделили В. Борисова (Российская академия правосудия, г. Москва) и А. Хзмалян (Российско-армянский (славянский) государственный университет, Республика Армения). Второе место было присуждено С. Исмаиловой (Московская академия экономики и права), А. Кудинову (Луганская академия внутренних дел имени 10-летия независимости Украины, Украина).

и В. Семенову (Орловский юридический институт МВД РФ). Третье место заняли А. Махонин (Белгородский юридический институт МВД России), С. Смирнова (Московский городской педагогический университет) и Ю. Ткаченко (Волгоградский институт экономики, социологии и права).

В 2005 году началось проведение конкурса на лучшую работу среди учащихся общеобразовательных учреждений, учреждений среднего профессионального образования на тему «Права человека глазами ребенка». Заключительный тур конкурса состоится в марте 2006 года.

Сотрудники аппарата Уполномоченного включены в состав конкурсной комиссии по подведению итогов ежегодного конкурса, проводимого Центральной избирательной комиссией Российской Федерации среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2005/06 учебном году.

Кроме того, в планах Уполномоченного и руководства Центризбиркома России – проведение совместных «круглых столов» по вопросам избирательного права и избирательного процесса, соблюдения политических прав граждан с привлечением представителей правозащитных и других общественных организаций, научного сообщества, а также избирательных комиссий различных уровней; организация Школы избирательного права для молодых юристов и представителей избирательных комиссий; реализация просветительской программы «Школа молодого избирателя» с привлечением ресурса сети Интернет, а также региональных СМИ.

Были разработаны программы учебных курсов «Права человека», «Конфликтология и права человека», «Толерантность и права человека», которые прошли апробацию в Московской академии экономики и права и в Российском государственном гуманитарном университете.

### **ЗАДАЧИ НА 2006 ГОД**

2006 год будет иметь ярко выраженную специфику, определяемую, с одной стороны, реализацией масштабных планов, провозглашенных государственной властью, а с другой – процессами, происходящими в общественной жизни страны. С учетом этой специфики, а также выявленных резервов повышения эффективности работы Уполномоченного необходимо будет уделить особое внимание следующим задачам.



1. Намеченное на 2006 год начало реализации крупных национальных проектов социальной направленности будет, как представляется, сопровождаться серьезными изменениями в государственной социальной политике, что найдет выражение и в законодательном процессе. Известный негативный опыт, связанный с принятием и реализацией Федерального закона № 122-ФЗ, показывает, насколько важно, чтобы подобные изменения осуществлялись продуманно, без ущемления прав, интересов и достоинства граждан, чтобы они были поняты и поддержаны обществом.

При мониторинге осуществления национальных проектов Уполномоченный будет предельно строго руководствоваться конституционным положением, определяющим Российскую Федерацию как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

2. В 2005 году сохранялся высокий уровень межнациональной напряженности в российском обществе. На этом фоне заметно увеличилось количество преступлений, совершаемых на почве расовой, национальной и религиозной нетерпимости, возросла их жестокость. Проявились симптомы радикализации отдельных групп населения, особенно молодежи. Наиболее опасной в этом контексте стала активизация профашистских группировок. Использование националистических и ксенофобских лозунгов, все шире практикуемое некоторыми циничными политиками-популистами, создает дополнительную питательную почву для этих процессов. Органы государственной власти, и прежде всего правоохранительные структуры, далеко не всегда проявляют должную твердость и последовательность в борьбе с тревожными тенденциями. Россия по-прежнему не имеет четко сформулированных, понятных обществу и реализуемых на практике концепций как национальной, так и миграционной политики.

В этой обстановке Уполномоченный считает крайне важным:

- использовать все предоставленные ему законом возможности для того, чтобы сфокусировать внимание общества на противоправности и аморальности любых проявлений расовой, национальной и религиозной нетерпимости, несущих угрозу демократическим институтам и будущему страны в целом;
- осуществлять систематическое и эффективное взаимодействие со всеми органами государственной власти, настойчиво добиваясь от них адекватного реагирования на подобные проявления;
- активно участвовать в разработке новых, отвечающих современным потребностям, концептуальных основ национальной и миграционной политики Российской Федерации.

3. Обоснованные протесты граждан вызывает осязаемое усиление бюрократического произвола в различных областях повседневной жизни. Получение необходимых документов в государственных и муниципальных органах, регистрация по месту жительства, оформление налоговых деклараций и других справок – одним словом, едва ли не любые ситуации общения государства с гражданином чреваты нарушением его прав, интересов и ущемлением достоинства.

Уполномоченный намерен настойчиво добиваться от органов государственной власти всех уровней точного, честного и оперативного выполнения их обязанностей. Одновременно с этим Уполномоченный будет продолжать целенаправленную работу по повышению уровня правосознания и правовой культуры граждан, и прежде всего наименее социально защищенных лиц, с тем, чтобы они могли действительно отстаивать свои права. Еще одной важной задачей с учетом нынешних процессов, происходящих в обществе, является целенаправленная работа по воспитанию у граждан толерантности, терпимости и политкорректности.

4. Очередные выборы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации должны состояться в декабре 2007 года. Выборы Президента страны намечены на 2008 год. Тем не менее, приближение выборов весьма заметно ощущалось уже в 2005 году. В наступившем предвыборном году следует ожидать обострения политической дискуссии о путях, моделях и перспективах развития российского государства и общества, использования различных политических технологий, в том числе и тех, которые, как известно, не всегда отвечают приемлемым для общества правилам.

Уполномоченный собирается неукоснительно добиваться реализации конституционных норм, гарантирующих права граждан на свободу получения и распространения информации, на беспрепятственное создание общественных объединений, на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, на действенную защиту от антиконституционной пропаганды социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. В предоставленных ему законом рамках Уполномоченный будет также следить за тем, чтобы представители всех участвующих в предвыборной кампании политических партий имели равные условия и возможности для реализации своих конституционных прав.

5. По результатам анализа работы по восстановлению прав граждан Уполномоченный намерен принять меры для дальнейшего повышения ее эффективности. В этих целях Уполномоченный будет стремиться к тому, чтобы, руководствуясь Конституцией и законодательством Российской Федерации, а также справедливостью и

голосом совести, предлагать органам государственной власти действенные, в том числе и инновационные модели восстановления прав обратившихся к нему граждан. В связи с этим Уполномоченный вынужден констатировать, что некоторые государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица нередко реагируют на его рекомендации лишь формальными отписками. В итоге для восстановления прав граждан приходится несколько раз обращаться как к первоначальной инстанции, так и к вышестоящим должностным лицам.

Уполномоченный по правам человека считает необходимым стремиться к более тщательной и аргументированной подготовке своих рекомендаций и других обращений в государственные органы. Вместе с тем Уполномоченный призывает государственные органы, органы местного самоуправления и должностных лиц, получивших его рекомендации, соблюдать требования Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и давать ответы в установленные сроки и по существу.

В Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в 2005 году внесены поправки к Федеральному конституционному закону «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», вводящие административную ответственность конкретных должностных лиц за игнорирование обоснованных и законных запросов и предложений Уполномоченного по правам человека. Такая норма уже существует в ряде зарубежных стран, а также в некоторых субъектах Российской Федерации в отношении инициатив региональных уполномоченных. Если российский парламент поддержит указанные поправки, их принятие позволит на деле обеспечить большую, чем сейчас, защищенность граждан от чиновных злоупотреблений и вседозволенности.

**Уполномоченный по правам человека  
в Российской Федерации**

**В. ЛУКИН**

Москва, 28 февраля 2006 года