

ДОКЛАД
О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В 2004 ГОДУ

В соответствии с частью 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 2004 год.

13 февраля 2004 года приступил к работе новый Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. В связи с этим рамки представленного доклада охватывают неполный календарный год его деятельности.

Основные цели доклада – изложить понимание новым Уполномоченным состояния дел в России с соблюдением закрепленных в Конституции Российской Федерации прав человека и гражданина, вскрыть наиболее серьезные сферы нарушений этих прав, информировать о первых мерах, предпринятых для их восстановления, сформулировать также некоторые соображения, связанные с необходимостью укрепления государственных правозащитных механизмов.

Настоящий доклад составлен на базе мониторинга ситуации в области прав человека в Российской Федерации, осуществляемого путем обобщения итогов рассмотрения письменных обращений граждан, встреч с населением, сведений, полученных в результате инспекций отделов внутренних дел, следственных изоляторов, мест лишения свободы, воинских частей и закрытых территориальных образований, психиатрических учреждений; специальных исследований, результатов научно-практических конференций и семинаров, сообщений средств массовой информации и данных, полученных от государственных органов и неправительственных правозащитных организаций. Соответствующие статистические и графические данные приводятся в приложении к Докладу.

Уполномоченный выражает искреннюю благодарность всем, кто способствовал подготовке доклада, высказал ценные критические замечания и оказал техническое содействие работе.

Уполномоченный по правам человека
в Российской Федерации
В. ЛУКИН

ВВЕДЕНИЕ

Одной из главных задач движения России по пути к созданию жизнеспособного, демократического государства, живущего в гармонии с обществом и уважаемого им, является строительство демократических институтов, утверждение высоких стандартов нравственности и морали, развитие гражданского общества, в центре которого в строгом соответствии с Конституцией Российской Федерации будет находиться соблюдение прав и уважение интересов каждой личности.

В продвижении к реализации этой задачи весьма велика ответственность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, призванного обеспечивать соблюдение и уважение государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами и государственными служащими прав и свобод всех и каждого, добиваться пресечения бюрократического и всякого иного произвола, искоренять пренебрежение к Конституции и законности.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации не наделен какими-либо властными функциями: властных органов в стране, страдающей от переизбытка и самоуправства бюрократии, от бюрократической субкультуры и без того хватает. Суть функции Уполномоченного иная и относительно новая для России – этот институт призван создать условия для повседневного предания гласности действий

бюрократических структур и чиновников, для ознакомления общества с объективной информацией о нарушениях прав и свобод человека и гражданина. Тем самым приоткрывается определенная возможность для каждого лица, чьи права нарушены или ущемлены, "достучаться" до государственной власти посредством привлечения внимания общественности к проблеме, указания на нее властным органам федеральным или региональным уполномоченным.

Уполномоченный по правам человека – особый конституционный институт. Базовая функция Уполномоченного – быть арбитром между властью и обществом – обуславливает его независимость и неподотчетность каким-либо государственным органам и должностным лицам. Свобода и независимость Уполномоченного при принятии решений, невмешательство в его работу являются неперенным условием его эффективной правозащитной деятельности, гарантией объективности и беспристрастности. Принимаемые Уполномоченным в рамках его компетенции решения не подлежат обжалованию и пересмотру государственными органами, включая органы правосудия и прокуратуры.

Деятельность Уполномоченного не заменяет и не подменяет деятельность других государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление прав и свобод граждан. Она способствует совершенствованию их работы в этой области, указывает на имеющиеся недостатки и проблемы, в том числе связанные с действиями или бездействием тех или иных органов и должностных лиц, и таким образом содействует более полной реализации прав граждан.

Мандат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, установленный Федеральным конституционным законом, достаточно ограничен, но при максимальной его реализации весьма значим. Уполномоченный рассматривает обращения граждан и способствует восстановлению их прав, осуществляет независимый мониторинг ситуации с соблюдением прав человека в России, взаимодействует с представителями властей различных уровней, правоохранительными и судебными органами, международными организациями, производит анализ законодательства в целях выявления имеющихся расхождений с Конституцией Российской Федерации и международными обязательствами России в сфере прав человека, вносит предложения по его совершенствованию. Уполномоченный выступает в роли непосредственного представителя государства в общении с населением, способствуя таким образом общему повышению авторитета государственной власти, оказывает по мере возможности бесплатную юридическую помощь и консультации наиболее нуждающимся лицам. Существенна роль Уполномоченного в предотвращении негативных гуманитарных последствий кризисных ситуаций, природных, экологических и техногенных катастроф.

Одной из главных задач Уполномоченного является повышение правовой культуры общества, способствующее лучшему пониманию гражданами своих прав, форм и методов их защиты. Эффективным средством обобщения информации о положении дел с соблюдением прав и свобод человека в стране и доведения ее до власти и общества в целом является публикация и направление в высшие органы государственной власти ежегодных и специальных докладов. Степень внимания (или, напротив, невнимания) власти к докладам и иным официальным документам, исходящим от Уполномоченного, является повсеместно одним из важнейших показателей уровня демократичности государства, его чувствительности к нуждам, заботам и интересам граждан.

Настоящий доклад охватывает период с 13 февраля по 31 декабря 2004 года. В течение всего этого времени велась постоянная работа по восстановлению нарушенных прав граждан на основании поступающих обращений, общее число которых составило на конец 2004 года более 35 тыс. Особое внимание уделялось тому, чтобы сделать деятельность института Уполномоченного менее формальной, решать возникающие проблемы строго в рамках закона, руководствуясь справедливостью и голосом совести.

Считая главным повышение эффективности конституционного института защиты прав граждан в целом, Уполномоченный стремился в докладе представить обобщенный анализ ситуации с правами человека в Российской Федерации, изложить свое видение общей картины причинно-следственных связей в этой сфере, наметить ключевые приоритеты на ближайшее будущее и долгосрочную перспективу.

В своей работе Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации рассчитывает на поддержку общественных правозащитных организаций, своих коллег в регионах страны, тех представителей властных структур, которые искренне и серьезно стремятся к очерченной Конституцией формуле правового демократического государства, но прежде всего – граждан России, которым дороги идеалы свободы, справедливости, патриотизма.

1.

Конституция Российской Федерации, являющаяся документом прямого действия, гарантирует основополагающие гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права и свободы, предусмотренные Всеобщей декларацией прав человека. Соответственно, проблема соблюдения прав и свобод человека в стране – это, в первую очередь, проблема строгого и неукоснительного исполнения всеми и повсюду Конституции Российской Федерации.

На основе принятой в 1993 году российской Конституции разработаны новые законы, касающиеся прав и свобод человека и гражданина, изменены и дополнены ряд ранее принятых законов, совершенствуется правоприменительная практика. Россия присоединилась к основополагающим международным соглашениям в области прав человека. Одним из наиболее важных шагов в этом направлении была ратификация 5 мая 1998 года Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, предоставляющей российским гражданам возможность непосредственного обращения с жалобами в Европейский Суд по правам человека в Страсбурге. Не декларативно, а практически начала осуществляться работа, вытекающая из необходимости реализации важнейших международных договоров, участником которых ранее являлся СССР, в том числе международных пактов о гражданских, политических, экономических, социальных и культурных правах, а также других политических обязательств, принятых в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. Намечались некоторые позитивные сдвиги в такой традиционно "болезненной" области, как условия содержания в российских следственных изоляторах и исправительных колониях. Несомненно, положительным фактором стало сокращение в России числа безработных.

Сегодня, разумеется, еще рано говорить о полной трансформации России в государство, основанное на верховенстве закона и обеспечивающее гражданам всеобъемлющие гарантии соблюдения прав и свобод человека.

Одна из существенных проблем в этой области – ненадлежащее исполнение органами государственной власти, местного самоуправления и должностными лицами федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, принятых на основе и во исполнение основных положений Конституции, и полностью им соответствующих. Консерватизм, недостаточная эффективность, высокий уровень коррумпированности административных и правовых институтов повсеместно выступают как препятствие на пути к применению и реализации норм и правил, предусмотренных современным российским законодательством.

Имеют место и случаи несоответствия отдельных федеральных и местных законов, других нормативных актов Конституции Российской Федерации в части соблюдения основных прав и свобод граждан.

Так, принятый не так давно Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации" во многом затруднил приобретение российского гражданства для бывших граждан СССР. По инициативе Президента Российской Федерации в Закон были внесены изменения, однако продолжающие поступать многочисленные жалобы свидетельствуют о необходимости его дальнейшего совершенствования.

Подвергаются серьезной критике со стороны многих общественных организаций и граждан определенные положения Федерального закона "Об альтернативной гражданской службе" как не соответствующие международной практике в этой области. Вступают в противоречие с общепринятыми международными принципами формулировки преамбулы Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях", проводящие слишком жесткие разграничения между "традиционными" и "нетрадиционными" религиями; положения Закона Российской Федерации "О милиции",

создающие почву для неоправданного использования сотрудниками милиции физической силы и специальных средств, некоторые законы субъектов Российской Федерации.

Неполная реализация гражданами Российской Федерации своих конституционных прав и свобод по-прежнему в определенной степени обусловлена объективной ограниченностью возможностей государства. Достигнутый за последние годы экономический рост пока не привел к повышению жизненного уровня подавляющего большинства населения и не решил всех сложных проблем, стоящих на пути становления России как социального государства, что предусмотрено Конституцией. Социально-экономическая ситуация в стране, в частности, характеризуется тем, что значительная часть граждан живет в условиях, близких к нищете, огромен разрыв в уровнях доходов между богатыми и бедными. Это представляет серьезную угрозу формированию и укреплению демократических институтов. Пока не накоплен опыт их долгосрочного эффективного функционирования. Не успев до конца сложиться, серьезное давление – в правовом и политическом плане – испытывает обязательная для демократического государства система "сдержек и противовесов". Как в обществе, так и в государственных структурах, порой проявляются раздражение, нетерпение, стремление подменить поэтапное и последовательное движение в ясно указанном Конституцией направлении мерами, чреватые сползанием на традиционный для России авторитарный путь, в основе которого лежит сакрализация не только роли, но самого понятия государства в ущерб закрепленным Конституцией базовым правам и свободам граждан. В прошлом этот путь уже неоднократно приводил страну к тяжелейшим катастрофам. Подобный вектор развития в XXI веке несовместим не только с эффективной реализацией конституционных прав граждан, но и с воссозданием сильного авторитетного пользующегося уважением и влиянием в мире российского государства.

Не устоялась окончательно, несмотря на все усилия федерального центра, федеративная структура российского государства. По-прежнему сохраняются проблемы, связанные с реальной разницей в статусе субъектов Федерации – национальных республик и чисто административных единиц (краев, областей). Сохраняется опасность "местничества", появления неприемлемых "региональных особенностей" в том, что касается форм и методов защиты прав человека. Предусмотренное Федеральным конституционным законом право субъектов Российской Федерации назначать своих региональных уполномоченных по правам человека пока реализовано лишь в двадцати девяти краях, областях и республиках. При этом, как показывает практика, существуют немалые трудности в обеспечении реальной независимости региональных уполномоченных от местной власти. На федеральном уровне содействие созданию системы эффективно действующих региональных уполномоченных по правам человека пока что, к сожалению, является недостаточным.

Высокая криминализация общества, широкое распространение коррупции не только влекут за собой массовые нарушения прав и свобод человека, но и негативно сказываются на восприятии народом демократии как системы управления обществом. В связи с этим необходимо подчеркнуть, что борьба с таким уродливым явлением, как коррупция, не должна вестись привычными, характерными для тоталитаризма методами. В демократическом обществе соображения политической целесообразности не могут и не должны превалировать над требованиями Конституции и закона. Только закон, перед которым все равны, но никак не избирательное его применение, может успешно противостоять коррупции.

Свой отпечаток на положение дел в области соблюдения прав и свобод человека в Российской Федерации накладывают также неразвитость гражданского общества, низкая правовая культура преобладающей части населения. Незнание закона, неуважение к нему, пренебрежение к правам и законным интересам граждан, в том числе и со стороны самих граждан, крайне отрицательно сказываются на состоянии общества в целом, порождают политическую апатию, цинизм, неудовлетворенность. Сегодня в России отсутствует всесторонне разработанная единая концепция защиты прав и свобод человека, которая разделялась бы и поддерживалась всеми ветвями власти, органами местного самоуправления, средствами массовой информации, обществом в целом. Проблематика прав и свобод человека не стала приоритетной для подавляющего большинства политических партий. Она редко находит свое отражение в избирательных программах кандидатов на выборные должности, оставаясь в основном второстепенной в ходе избирательных кампаний.

Характерной чертой современного российского общества является неготовность очень многих граждан рассматривать судебную систему как действенное средство защиты своих прав. Это, прежде всего, связано с ее недоступностью для значительного числа людей. Российские граждане в случае нарушения их прав зачастую избегают обращения в суд (хотя в последние годы число гражданских исков возросло). Серьезной проблемой является также невыполнение судебных решений, большие нарекания вызывает работа судебных приставов. Во многих случаях жалобы, направляемые в международные организации, занимающиеся правами человека (Комитет ООН по правам человека, Европейский Суд по правам человека), идут в обход национальной судебной системы и вследствие этого отвергаются международными органами. Это яркое свидетельство того, что в представлении многих российских граждан юридические методы защиты их прав в собственной стране лишены перспективы.

До сих пор не вполне сложилось характерное для развитого гражданского общества конструктивное взаимодействие государственных структур и неправительственных правозащитных организаций (НПО). Существует и время от времени остро проявляются взаимное недоверие и даже враждебность.

С одной стороны, власть и общество в целом пока еще не пришли к пониманию большого положительного значения гражданской активности НПО. Наблюдаются попытки дискредитации некоторых из этих организаций в связи с их финансированием за счет зарубежных грантов (хотя это в большинстве случаев не является незаконным и соответствует мировой практике). Неоднозначные оценки вызвал Указ Президента Российской Федерации от 25 сентября 2004 года "О дополнительных мерах государственной поддержки правозащитного движения в Российской Федерации". В частности, высказывались опасения, что власть попытается делить правозащитников на "лояльных" и "нелояльных", то есть не заслуживающих поддержки. Такой курс не содействовал бы становлению действительно зрелого гражданского общества.

С другой стороны, некоторые НПО иногда, вопреки общепринятым правозащитным принципам, излишне политизируют свою деятельность и высказывания, не пытаются наладить с властями плодотворное сотрудничество. Есть примеры воздействия на правозащитную деятельность различного рода политических и иных "особых" интересов. К этому следует добавить известные конкуренцию, соперничество и размежевание между существующими НПО, что не идет на пользу общему делу.

Пока не сложилась полностью четкая система взаимодействия между конституционным институтом Уполномоченного по правам человека и неправительственными правозащитными организациями. Важную роль здесь призвана сыграть широкая дискуссия с правозащитниками, ведущаяся в рамках Экспертного совета при Уполномоченном. Институт Уполномоченного по правам человека должен активизировать работу в этом направлении.

2.

Непосредственное влияние на положение дел с правами человека в России и общественный климат в целом по-прежнему оказывает ситуация в Чеченской Республике. Несмотря на стремление властей осуществить постепенный переход от использования чисто военных к политическим методам урегулирования, наладить нормальное функционирование государственных и общественных институтов, обстановка в Чечне остается сложной и напряженной. Общеизвестно, что ответственность за грубые и массовые нарушения прав человека лежит на всех основных действующих лицах конфликта. Необходимая и закономерная борьба с терроризмом должна содержать как важный компонент исключение условий, способствующих "взращиванию" все новых и новых террористов.

Вопрос о методах урегулирования и будущем статусе Чечни - не предмет доклада Уполномоченного по правам человека. Однако очевидно, что без новых, нетрадиционных взглядов на проблему и пути ее решения, в том числе с использованием мирового опыта урегулирования кризисных ситуаций, нельзя обойтись ни власти, ни российскому обществу в целом. Не следует упрощать нынешнюю ситуацию, сводя ее лишь к дилемме - вести или не вести переговоры с дискредитировавшими себя лидерами сепаратистов. Приоритетами здесь должны стать

не только единство и целостность Российской Федерации, но и защита базовых прав и свобод граждан – как находящихся в зоне конфликта, так и страдающих от него за пределами этой зоны. Методы при этом должны быть подчинены данным приоритетам.

В рамках своего мандата Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации рассматривает неурегулированность конфликта в Чечне прежде всего как гуманитарную проблему, имеющую негативные последствия для всей России. Необходимы конкретные и понятные действия власти, направленные на обеспечение безопасности всех граждан России, проживающих в этом субъекте Федерации, и, в частности, на пресечение таких массовых и грубых нарушений прав человека, как несанкционированные аресты, похищения и убийства людей. Только создание и укрепление институтов гражданского общества, всестороннее соблюдение основополагающих прав и свобод человека обеспечат выход из "чеченского капкана".

В целом ситуация в сфере соблюдения прав и свобод человека в России пока что не может быть признана удовлетворительной. К сожалению, не гарантировано эффективным образом основное право человека – право на жизнь и физическую неприкосновенность. Продолжается нарушение прав беженцев и вынужденных переселенцев, растет число нарушений прав граждан со стороны сотрудников милиции и других правоохранительных органов, сложное положение сохраняется в пенитенциарной системе, систематически ущемляются права военнослужащих, имеют место проявления экстремизма и ксенофобии. Сохраняется тенденция к ограничению деятельности федеральных, и в особенности региональных, средств массовой информации. Нередки преследования журналистов.

В 2004 году произошел всплеск террористической активности в России. Чудовищная трагедия Беслана вновь наглядно продемонстрировала необходимость поиска эффективных методов борьбы с "чумой" нового века – терроризмом, несущим угрозу жизни, грубо нарушающим права граждан России. Принципиально важно понять, что террористы ведут войну не с российским государством, а со всем многонациональным народом огромной страны, посягая на его базовые, неотъемлемые права. Какими бы словами и мотивами они ни прикрывали свои преступные деяния, им нет и не может быть оправдания. Для борьбы с терроризмом необходимо эффективно объединить усилия общества, властных структур и правоохранительных органов на основе добровольного демократического сотрудничества. Государство должно обеспечить защиту граждан от террора. Однако и граждане, и общество, со своей стороны, должны активно помогать государству в решении этой сверхтрудной задачи, причем делать это свободно и самостоятельно. Ситуация предполагает личную заинтересованность граждан, их причастность к делам страны, своего региона, города. Такая личная включенность и личная ответственность возможны только в условиях практического развития демократических институтов, а также процессов, гарантирующих право людей на личный гражданский выбор. Только демократия, реально обеспеченные конституционные права и свободы граждан – важнейшая непременная предпосылка преодоления террористической угрозы.

Экономические, социальные и культурные права

Конституция Российской Федерации возлагает на государство обязанность создавать условия, обеспечивающие достойную жизнь и гармоничное развитие личности. В последние годы удалось несколько ослабить негативные тенденции в экономике страны. Наблюдается определенный рост промышленного производства. Состояние экономики в сочетании с выгодной для России конъюнктурой на мировом рынке энергоносителей положительно сказывается на исполнении федерального бюджета.

Однако эти изменения не привели пока к существенному улучшению жизни миллионов работников бюджетной сферы, пенсионеров, да и в целом основной массы населения страны. Экономическое падение в 90-х годах было настолько сильным, что потребуются годы экономического подъема для того, чтобы общество почувствовало реальное улучшение качества жизни.

Приходится констатировать, что уровень жизни подавляющего большинства граждан России не отвечает стандартам цивилизованного современного общества. Доход многих из них, включая врачей, учителей, ученых, работников физического

труда, является поистине нищенским. Человек, имеющий работу, но не получающий заработную плату месяцами, равно как и получающий зарплату, явно не соответствующую его квалификации, имеет все основания считать, что его основополагающие права нарушены.

Реализация права граждан на труд приобретает особое значение в условиях изменения форм собственности, появления неизвестных ранее субъектов хозяйственной деятельности. Именно сейчас граждане страны нуждаются во всемерном совершенствовании механизмов защиты своих прав и законных интересов, в выработке новой системы взаимоотношений с представителями различных ветвей власти.

Серьезно нарушается право граждан на справедливые и благоприятные условия труда. В ряде регионов страны по-прежнему имеют место нарушения прав трудящихся на своевременное получение в полном объеме вознаграждения за труд. При этом наибольшее количество жалоб на невыплату заработной платы поступает от работников бюджетной сферы: народного образования, здравоохранения и жилищно-коммунального хозяйства. Невыплаты в течение длительного времени, особенно в регионах с высоким уровнем безработицы, порой вынуждают работников трудиться лишь за ограниченный набор продуктов питания или же получать заработную плату в форме продукции, производимой данным предприятием. Фактически это может быть признано принудительным трудом, что противоречит положениям Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Установление минимального размера оплаты труда существенно ниже прожиточного уровня привело к ситуации, когда огромная часть населения получает заработную плату, на которую невозможно прожить, а уж тем более обеспечить необходимые условия для досуга и отдыха. Усилия государственных органов по увеличению минимального размера оплаты труда (МРОТ) заслуживают внимания, однако они явно недостаточны: к прожиточному минимуму МРОТ приближается очень медленными темпами. Фактически эти темпы лишь незначительно опережают темпы инфляции. Все это является нарушением Конституции Российской Федерации и положений Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, сказывается на качестве труда, влечет высокую текучесть кадров на предприятиях, "вымывание" работников-профессионалов. Во всех регионах и в столице России нарушается право на безопасные условия работы, о чем свидетельствуют участившиеся случаи производственного травматизма и техногенных аварий.

Уже говорилось о том, что позитивным является факт сокращения числа зарегистрированных безработных. Вместе с тем по-прежнему миллионам граждан не удается реализовать свое право на труд. Поступающие страховые взносы не обеспечивают потребности в текущих выплатах пособий по безработице. Значительное число безработных не зарегистрировано в службах занятости, не получает пособий. Причина – недостаточная эффективность работы служб занятости, сложность бюрократических процедур по оформлению пособий. Нельзя не отметить и социальную пассивность значительной части безработных, а также малые размеры пособий. Согласно имеющимся оценкам, недопустимо велико не учитываемое статистикой число скрытых безработных. Решить все связанные с безработицей проблемы вряд ли возможно в ближайшее время. Однако сдерживание ее роста в определенных пределах и постепенное сокращение на основе соглашений между Правительством Российской Федерации, профсоюзами и предпринимателями представляется Уполномоченному по правам человека вполне реальным.

Для обеспечения приемлемого уровня социальной защиты населения необходимы преобразования во всех сферах деятельности государства. Реальный рост уровня жизни населения невозможен без серьезных усилий в деле достижения экономического прогресса, который должен сопровождаться продуманной социальной политикой, основанной на принципах социального партнерства. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации считает, что нынешние поступления в госбюджет, получаемые в результате беспрецедентно высоких цен на нефть, необходимо использовать, прежде всего, для модернизации и реструктуризации экономики, действительной реализации идеи социального государства.

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

стабильности. Необходимо создать благоприятные условия для свободного развития этого сектора, законодательно закрепить рамки его функционирования, развивать де бюрократизацию экономики, последовательно осуществлять антимонопольную политику. Исключительно важно защитить права предпринимателей прежде всего от бюрократических препон и стимулировать их работу.

Реализация социальных прав граждан – одна из наиболее сложных проблем современной России. Одна третья часть населения живет либо на грани, либо за чертой бедности. Одновременно углубляется расслоение общества. Немалую социальную напряженность вызвал недавно вступивший в силу закон, предусматривающий замену льгот для граждан денежной компенсацией с переносом значительной части ответственности за финансовую поддержку наиболее социально не защищенных слоев населения на региональные бюджеты.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации полагает, что, не вдаваясь в споры о политической и экономической целесообразности реализуемых мер, осуществлять их на практике необходимо таким образом, чтобы не пострадали интересы самых нуждающихся категорий граждан – детей, пенсионеров, инвалидов, жертв репрессий, не создались предпосылки для роста социальной напряженности в стране. Заявление Уполномоченного по этому поводу было опубликовано в печати и приводится в приложении.

Острые проблемы накапливаются в связи с осуществлением права на охрану здоровья и медицинскую помощь. Расширение сферы платных услуг в медицине ведет к коммерциализации государственных и муниципальных лечебных учреждений. Повышается стоимость лекарств, что делает их все менее доступными для социально уязвимых слоев населения – детей, престарелых, инвалидов. Вместе с тем система медицинского страхования, которая призвана компенсировать больным людям расходы на лечение, действует недостаточно эффективно. Результат сложившейся ситуации – ухудшение здоровья нации, распространение алкоголизма, наркомании.

Проблемной областью является сфера обеспечения права на благоприятную окружающую среду. В настоящее время экологическая обстановка на территории Российской Федерации, прежде всего в районах с высокой плотностью населения, крайне неблагоприятна. Более половины субъектов Российской Федерации сталкиваются с серьезнейшими проблемами загрязнения атмосферного воздуха. Не решены вопросы обезвреживания и утилизации промышленных отходов, а также проблемы радиационной безопасности. В трети российских регионов уровень загрязнения поверхностных и подземных вод значительно превышает допустимый. Причиной сложившейся ситуации является укоренившаяся практика принятия и внедрения в жизнь экономических решений без глубоких предварительных научных проработок, без проведения экологической экспертизы, с нарушением законодательства, без учета возможных последствий неисполнения законов, закрепляющих права граждан на безопасную экологию. В условиях дефицита гласности осуществляются необходимые сами по себе программы сокращения и ликвидации наиболее опасных видов вооружений. Деятельность военно-промышленного комплекса в целом и его влияние на окружающую среду находятся в основном вне поля зрения общественности.

В этих условиях, по мнению Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, необходимо срочное принятие мер, направленных на выплату компенсаций и возмещение ущерба, нанесенного гражданам в результате хозяйственной деятельности, а также природных и техногенных катастроф. Чрезвычайно важно создать механизм реализации положений экологического законодательства, обеспечить участие общества в принятии соответствующих решений. Для этого прежде всего необходимо последовательно реализовывать положения Конституции, предусматривающие беспрепятственный доступ граждан к экологической информации. Следовало бы подумать о целевом направлении на обеспечение экологической безопасности под жестким общественным контролем хотя бы части средств, выделяемых "большой восьмеркой" и другими промышленно развитыми странами на программы сокращения российских запасов оружия массового уничтожения.

Право на жилище в Российской Федерации является наименее реализованным конституционным правом. Сегодня многие российские граждане оказались в ситуации,

когда благоустроенное и удобное жилье становится несбыточной мечтой. Нет ни надежд на получение его от государства, ни перспектив заработать на него самостоятельно. Жилищные кредиты, ипотека в масштабах России пока не получили широкого распространения и в целом доступны немногим. Для действенной реализации права на жилище срочно необходима разработка механизма, обеспечивающего возможность получения жилья как платежеспособными, так и малоимущими гражданами.

Назрела необходимость изменения роли и содержания института социального найма государственного и муниципального жилья. Критерием определения права граждан на получение жилья по договору социального найма в домах государственного и муниципального фонда должен стать уровень дохода нанимателей. Не подвергся достаточной компетентной проработке, широкому общественному обсуждению недавно принятый Жилищный кодекс Российской Федерации.

Негативные социальные последствия имело начало реализации реформы жилищно-коммунального хозяйства. Поспешные и порой непродуманные административные решения привели к массовым нарушениям прав граждан. Многочисленные обращения граждан свидетельствуют о непосильном для них повышении тарифов на коммунальные услуги и квартирную плату. Особую озабоченность у людей вызывают попытки законодательно закрепить принцип выселения злостных неплательщиков из занимаемых ими жилых помещений. Последствием реализации этой меры на практике может стать резкое обострение социальной напряженности.

Уполномоченный по правам человека считает, что в интересах поисков оптимальных решений в этой сфере необходим широкий и непредвзятый диалог власти и общества по всему кругу осуществляемых социальных реформ, для того чтобы меры, вводимые сверху, не вступали в противоречие с надеждами и чаяниями большинства населения.

Согласно Конституции Российской Федерации каждый имеет право на образование, участие в культурной жизни, на пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям. Вместе с тем возможности реализовать эти права для большинства граждан страны пока ограничены.

Возник опасный разрыв в возможностях доступа к образовательным услугам между городским и сельским населением, между богатыми и бедными. Высокий некогда уровень школьного образования в стране восстанавливается – после его падения в 90-х годах – крайне медленно. Многие родители не желают обучать своих детей в государственных школах. В свою очередь, обучение в негосударственных школьных учреждениях стоит дорого, доступно далеко не всем. Постоянно уменьшается число "бюджетников", обучающихся в высших и средних специальных учебных заведениях. Качественное образование все в большей степени становится привилегией обеспеченных граждан. Остройшей проблемой на пути реализации одного из фундаментальных прав стала системная коррупция в сфере образования.

Существенно ограничен доступ большинства населения страны к культурным и информационным ценностям. Далеко не всем гражданам доступно пользование сетью Интернет. За последние годы резко подорожали билеты на зрелищные мероприятия, в кинотеатры, театры, музеи. Рост критики со стороны общественности вызывает низкий художественный и нравственный уровень массовой культуры, прежде всего телепередач. Однако протесты парламентариев и правозащитников остаются на периферии интересов работников государственных органов власти и средств массовой информации. Нарушение прав граждан на образование и культуру ставит под угрозу нравственное здоровье общества и его культурное развитие, подрывает доверие граждан к институту государства.

Права человека и правосудие

Судебная система должна быть основным правовым механизмом защиты прав граждан. Важным атрибутом правового государства является независимый, свободный от политической и идеологической предубежденности суд, выступающий гарантом законности и справедливости.

Право на справедливое судебное разбирательство включает в себя право на доступ к суду, на бесплатную правовую помощь, право требовать полного и неуклонного исполнения решений суда. Право обжаловать решения и определения суда является гарантией защиты от незаконных и необоснованных действий самой судебной системы, а также от судебных ошибок.

С начала 90-х годов в России осуществляется судебная реформа. Ее достижениями за прошедшие годы стали меры по укреплению независимости судей, начало формирования института мировых судей, установление судебного контроля за правомерностью заключения под стражу и применением других процессуальных мер (обыска жилища, прослушивания телефонных переговоров), постепенное введение суда с участием присяжных.

В то же время законодательные и организационные мероприятия последних лет, в том числе принятие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, пока не обеспечили достижения многих целей реформы, в частности преодоления обвинительного уклона при рассмотрении уголовных дел, обеспечения гарантий быстрого и эффективного восстановления нарушенных прав жертв преступлений и злоупотребления властью, реального исполнения решений судов о материальной компенсации причиненного гражданам вреда, ограждения судов от вмешательства федеральных и местных органов власти в их деятельность. Судебный механизм по-прежнему работает медленно и неэффективно. Многие гражданские и уголовные дела рассматриваются годами. В судебском корпусе широко распространена коррупция.

Одним из главных событий судебно-правовой реформы в России, бесспорно, является возрождение суда присяжных, призванного оздоровить систему правосудия, повысить ее эффективность, способствовать формированию нового правосознания и, в конечном счете, стать важной гарантией необратимости демократических преобразований государства и общества.

Приходится, однако, констатировать, что пока введение института присяжных заседателей в уголовном процессе недостаточно сказалось на качестве правосудия. Вердикты присяжных порой вызывают в обществе ничуть не меньше непонимания, чем отдельные судебные решения, вынесенные без их участия. Нуждаются в уточнении многие организационные и методологические вопросы, прежде всего связанные с составлением списков и подбором присяжных. Не отмечается пока и рост правосознания, слабо действует обратная связь с обществом, в том числе в плане распространения и укоренения массовой правовой культуры.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации в рамках своей компетенции в целях содействия укреплению института суда присяжных намерен: предлагать конкретные шаги по дальнейшему совершенствованию российского законодательства в этой сфере, прежде всего для обеспечения права граждан на справедливое и гласное судебное разбирательство, а также на участие в отправлении правосудия; использовать методы правового просвещения для широкого ознакомления граждан России в целом, и, в первую очередь, профессиональных участников судебного процесса – судей, прокуроров, адвокатов – со спецификой и задачами суда присяжных, а также способствовать развитию соответствующей специальной подготовки студентов-юристов.

Ратификация Российской Федерацией Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней, ставших частью национального законодательства России, открыла возможность обращения граждан в Европейский Суд по правам человека, наделенный компетенцией решать споры между личностью и государством. Тем самым создалась дополнительная международная гарантия обеспечения прав человека и гражданина, в определенной степени способствующая решению задач, стоящих перед Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации. Следует избегать ошибки популистского противопоставления международных и национальных правозащитных институтов.

К концу 2004 года в Европейский Суд поступило уже почти 18 тыс. обращений из России. По этому показателю страна занимает третье место среди всех государств – членов Совета Европы. Отчасти такое положение можно, по-видимому, рассматривать

как свидетельство неудовлетворенности наших граждан эффективностью российского правосудия.

Значительное количество обращений в Европейский Суд отклоняется им без рассмотрения по существу (к концу 2004 года число российских дел, принятых Судом к производству, лишь немногим превысило сотню, а рассмотрено их до 1 октября 2004 года всего 13). Дело в том, что при обращении в Европейский Суд необходимо учитывать определенные в его практике критерии рассмотрения жалоб, равно как и придерживаться четко установленных правил оформления и направления этих жалоб. Уполномоченный по правам человека видит одну из своих задач в сфере правового просвещения в четком разъяснении гражданам механизма реализации их права на обращение в Европейский Суд по правам человека.

Вступивший в силу 1 июля 2002 года Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, по мнению Уполномоченного, имеет ряд существенных недостатков. Некоторые его положения нарушают принцип равенства граждан перед законом и судом, гарантированный Конституцией, ставят обвиняемого порой в более благоприятное положение, нежели потерпевшего. Не предусматриваются необходимые меры по защите свидетелей и потерпевших, других участников процесса.

Тревожным остается положение с соблюдением прав человека при производстве предварительного следствия и дознания. Несмотря на некоторое уменьшение "перенаселенности" следственных изоляторов (СИЗО) после передачи от прокуратуры судам функции принятия решения о мере пресечения в отношении подсудимых и обвиняемых, по-прежнему во многих случаях, теперь уже судьями, мерой пресечения избирается заключение под стражу. Условия содержания в большинстве СИЗО пока еще далеки от европейских стандартов, и, по мнению Европейского Суда по правам человека, сами по себе могут рассматриваться как близкие к пыточным. Попытки, унижающее человеческое достоинство обращение все еще имеют место в отношении многих тысяч граждан, оказавшихся в изоляторах временного содержания (ИВС), по-прежнему остающихся в ведении Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Многочисленные обращения в аппарат Уполномоченного по правам человека осужденных, их родственников, адвокатов и иных лиц свидетельствуют о продолжающейся практике нарушений прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации. Это - необоснованное применение физической силы и спецсредств, наложение взысканий, несвоевременная отправка корреспонденции и прочее. Опасные последствия для общества могут иметь распространение среди осужденных заболевания туберкулезом, в том числе его лекарственно-устойчивой формы, значительное увеличение числа ВИЧ-инфицированных.

В то же время до сих пор отсутствует система общественного контроля за соблюдением прав осужденных. Еще в 1996 году группой депутатов Государственной Думы с участием представителей НПО был разработан проект федерального закона об общественном контроле за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания. Однако принятый Государственной Думой лишь в сентябре 2003 года в первом чтении (уже в новой редакции, при сопротивлении представителей правоохранительных органов) законопроект на второе чтение в течение 2004 года внесен не был, несмотря на неоднократные обращения Уполномоченного и призывы общественных правозащитных организаций.

Необходимо усиление контроля со стороны институтов гражданского общества за уголовно-исполнительной системой. Требуется незамедлительного принятия закон о социальной реабилитации лиц, освобожденных из мест лишения свободы. В целях нравственного оздоровления общества, снижения его криминализации необходимо изменение государственной уголовной политики в сторону расширения спектра мер, альтернативных лишению свободы.

За последнее десятилетие большие изменения произошли в российской психиатрии. В период демократических преобразований предметом общественного обсуждения стали вопросы гуманизации этой области медицины, прекращения использования психиатрических учреждений в политических целях. Однако по-прежнему не теряет актуальности проблема защиты прав граждан, страдающих

психическими расстройствами. Реализация принятого в 1992 году Закона Российской Федерации "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании", в целом отвечающего самым высоким международным стандартам в этой области, не ликвидировала дискриминации людей, страдающих психическими расстройствами. Остается нерешенной проблема социальной реабилитации этой категории лиц, имеются случаи отказа в приеме их на работу, в учебные заведения, а также факты разглашения медицинской тайны, попыток выяснения, состоит ли человек на психиатрическом учете. Крайне слабая материально-техническая база психиатрической службы как результат ее финансирования в регионах в основном по остаточному принципу, нехватка специалистов, ведомственная разобщенность, недостаточный контроль со стороны государства и общественности за соблюдением прав граждан, страдающих психическими расстройствами, в первую очередь социально-экономических прав, и многие другие факторы позволяют говорить о том, что российская психиатрия находится в бедственном положении. Система охраны психического здоровья российских граждан, законодательство в этой сфере, правоприменительная практика, несомненно, нуждаются в развитии и совершенствовании с учетом практических рекомендаций и опыта международных и национальных организаций.

Свобода и демократия

Любой человек обладает правом на защиту своего человеческого достоинства. Конституция Российской Федерации, устанавливая запрет на умаление достоинства личности, обязывает государство предоставлять защиту всем людям от таких покушений со стороны кого бы то ни было. Право требовать уважения к себе является неотъемлемым правом личности и не подлежит ограничению даже в условиях чрезвычайного положения.

Тем не менее сегодня право на защиту человеческого достоинства нередко игнорируется. Особенно часто такие нарушения допускаются по вине сотрудников правоохранительных органов, осуществляющих функцию государственного принуждения по отношению к человеку. Среди обращений к Уполномоченному значительное место занимают жалобы на действия сотрудников милиции, совершенные при проведении оперативно-розыскных мероприятий, в ходе производства дознания и предварительного следствия. Имеют место пытки, жестокое обращение и другие унижающие достоинство личности поступки. Предпринимаемые меры по противодействию этим нетерпимым, антизаконным явлениям дают пока весьма ограниченный эффект.

Необходимой предпосылкой становления и формирования правового государства, важным показателем демократизации общества является степень реализации права на свободу и личную неприкосновенность, равно как и его гарантированность нормами права. Применительно к сфере уголовного судопроизводства нарушение этого права выражается в незаконном задержании и заключении под стражу, необоснованном личном обыске, нарушении сроков содержания в следственных изоляторах и местах лишения свободы.

Конституция Российской Федерации гарантирует право на неприкосновенность частной жизни и сохранение ее тайны. Это подразумевает невозможность вмешательства в личные дела человека; подслушивания и перехвата телефонных переговоров, вскрытия корреспонденции; распространения ложных порочащих сведений; использования имени или изображения лица в интересах других лиц, в первую очередь, с целью получения коммерческой выгоды.

Несмотря на то что Уголовный кодекс Российской Федерации предусматривает ответственность за нарушение неприкосновенности частной жизни, незаконный сбор или распространение сведений о частной жизни лица, составляющей его личную или семейную тайну, на практике уголовные дела по таким составам практически не возбуждаются. Отсутствует закон, который определял бы точный порядок перлюстрации корреспонденции, прослушивания телефонных переговоров в целях выявления противоправных действий, борьбы с терроризмом, а также процедуры контроля за такой информацией и недопущения ее использования в иных целях (на необходимость принятия соответствующего закона неоднократно указывал Совет Европы). Порядок контроля за информацией, распространяемой в сети Интернет, для пресечения ее использования в противоправных целях осуществляется на основе

подзаконных актов, о которых не знает большинство граждан, в частности, приказов по бывшему Министерству связи, обязывавших оснащать электронные АТС техническими средствами по обеспечению системы оперативно-розыскных мероприятий (СОРМ).

Свобода слова и право на информацию являются неотъемлемыми составляющими демократического общества. Они позволяют выявлять и учитывать многообразие мнений и убеждений людей, являются неперенным условием формирования гражданского общества и правового государства.

Государство, которое не может или не желает гарантировать своим гражданам беспрепятственный доступ к информации, затрагивающей их права и свободы либо представляющей общественный интерес, не является правовым и демократическим. Право на информацию и свобода информационного обмена, с одной стороны, принадлежат к числу основных прав и свобод граждан, а с другой – выступают как один из главных механизмов реализации права граждан на участие в управлении общественными делами, принципа народовластия и публичности власти. Население оплачивает право на информацию и доступ к информации своими налогами.

Анализ конфликтов, возникающих в этой области, свидетельствует о том, что нередко претензии, предъявляемые к средствам массовой информации, есть не что иное, как способ давления на независимую прессу. В последнее время наблюдается усиление контроля над СМИ со стороны властей различных уровней, в том числе и под предлогом оказания им финансовой помощи. При этом общеизвестно, что в нынешних российских условиях СМИ, по сути дела, не могут быть самокупаемыми.

Наблюдаются случаи приостановки деятельности неугодных СМИ, препятствования их функционированию. Напряженными остаются отношения журналистов с работниками правоохранительных органов. Достаточно часто конфликтуют со СМИ субъекты экономической деятельности, представители общественных объединений, физические лица; нередки случаи нападения на журналистов.

Наряду с законодательным и организационным обеспечением права каждого россиянина на беспрепятственный доступ к необходимой для него информации не менее важно укрепить правовые и экономические позиции СМИ как главного информационного посредника между гражданами и властью. Для того чтобы российские СМИ XXI века стали экономически не зависимыми, ответственными перед обществом, обладающими способностью к самоорганизации, необходимо внести изменения в их взаимоотношения с властью, в правовое регулирование телерадиовещания и журналистской деятельности. Требуются такие меры, как введение налоговых льгот, субсидий, позволяющих обеспечить экономическую независимость СМИ и их свободу от любых форм давления.

Уполномоченный по правам человека полагает желательным и необходимым рассмотреть такие шаги, как создание подлинно не зависящего от властей и коммерции (в том числе и от коммерческой рекламы) общественного телевидения (в мире имеется на этот счет положительный опыт, например английской Би-Би-Си или японской Эн-Эйч-Кэй), внесение изменений в налоговое законодательство, относящееся к СМИ, создание общественного органа независимых экспертов по мониторингу, который мог бы являться участником судебных и арбитражных разбирательств по делам, касающимся деятельности СМИ. Необходимо идти по пути разработки этических и моральных критериев свободы информации, отвечающих европейским и мировым стандартам, но не ведущих к восстановлению цензуры, а напротив, противостоящих попыткам ее применения, внимательно рассмотреть вопрос о перегруженности рекламой государственных телевизионных каналов, существующих на деньги налогоплательщиков. Уполномоченный по правам человека намерен предложить конкретные законодательные инициативы в этой области.

Обостренное внимание к проблеме обеспечения свободы собраний, митингов и демонстраций вызвало в истекшем году рассмотрение в Государственной Думе внесенного Правительством Российской Федерации проекта федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях". Проект содержал целый ряд жестких ограничений на проведение публичных мероприятий. Например, к местам, где подобные акции запрещены, были отнесены "территории, непосредственно прилегающие" к зданиям органов государственной власти, представительств

иностранных государств, больницам, школам, культурно-зрелищным и спортивным объектам, а также культовым сооружениям. Документ был принят Государственной Думой 31 марта 2004 года в первом чтении, что вызвало резкую критику со стороны правозащитного сообщества, расценившего это как покушение на существенное ограничение права на проведение собраний – одной из базовых гарантий существования демократического общества.

Можно с удовлетворением констатировать, что по инициативе Президента Российской Федерации из окончательного варианта законопроекта было изъято большинство неоправданных ограничений на проведение публичных мероприятий. Вместе с тем странно и непонятно, почему они вообще попали в законопроект, это до сих пор остается без ответа. Уполномоченный по правам человека намерен внимательно следить за реализацией этого закона с тем, чтобы он не использовался властными органами в центре и на местах для ограничения одной из важных политических свобод, гарантированных Конституцией.

Конституционно закреплено право граждан на участие в управлении делами государства, являющееся одной из важнейших гарантий демократии. Основным способом участия граждан в управлении делами государства является голосование на выборах в органы государственной власти и местного самоуправления. С тем чтобы избираемые народом органы управления выражали его волю и служили его интересам, выборы должны быть свободными и справедливыми, что предполагает честное состязание между политическими партиями и независимыми кандидатами, неприемлемость использования кандидатами различного рода преимуществ, имеющихся у них в связи с занимаемой должностью или имущественным положением, отказ от применения недозволенных избирательных технологий и так называемого административного ресурса.

Практика отечественных избирательных кампаний свидетельствует о том, что ряд участников избирательного процесса серьезно нарушает демократические принципы проведения выборов, ущемляя тем самым конституционные права и свободы граждан. Волеизъявление избирателей, становящихся объектом манипулирования со стороны органов власти, должностных лиц, финансовых групп и СМИ, существенным образом искажается. Это, в свою очередь, провоцирует рост социальной апатии, распространение абсентеизма (уклонения от участия в выборах).

Обеспокоенность значительных слоев общественности вызвали некоторые недавние изменения в законодательстве о проведении референдумов, которые серьезно ограничили возможности применения этой формы народного волеизъявления. Нельзя не отметить, что многие специалисты склонны рассматривать референдум (плебисцит) не как неотъемлемый инструмент демократии, а, скорее, как метод оправдания "волей народа" антидемократических мер. Вместе с тем изменения, внесенные в законодательство о проведении референдумов, восприняты частью российского общества как шаг к ограничению политических прав и свобод, гарантированных Конституцией Российской Федерации. Референдумы предусмотрены Конституцией, а следовательно, право граждан на их инициирование и проведение не может быть поставлено под сомнение.

Соблюдению прав и свобод граждан при назначении, подготовке, проведении выборов на всех уровнях и установлении их результатов должно способствовать повышение уровня правовой культуры всех участников избирательного процесса – как избирателей, так и организаторов выборов. Это одна из гарантий предотвращения возврата к авторитаризму "демократическим путем".

Рано выносить суждение о том, каковы будут реальные последствия выдвинутых Президентом Российской Федерации инициатив, касающихся перехода к избранию глав субъектов России их законодательными собраниями по представлению Президента (уже закреплена федеральным законом), отказа от системы выборов в Государственную Думу по одномандатным избирательным округам, создания Общественной палаты (обсуждаются в Государственной Думе). Исключительно важно, чтобы эти принципиальные реформы осуществлялись на основе строго научных разработок, без доминирования соображений сиюминутной политической целесообразности, чтобы не наносился ущерб конституционно закрепленным гарантиям демократии в стране, политическим правам и свободам граждан. Необходим постоянный диалог между

властью и обществом о путях практического осуществления реформ, их возможного корректирования в случае, если необходимый баланс между управляемостью государственных исполнительных структур, с одной стороны, и конституционными правами граждан – с другой, окажется нарушенным.

Российская Федерация гарантирует своим гражданам свободу передвижения. В связи с огромной территорией страны развитая сеть транспортных коммуникаций, нормальная работа общественного транспорта имеют большое значение для реализации населением своих прав и свобод, в том числе права на труд, медицинскую помощь, образование.

Между тем усиливаются негативные тенденции нарушения функционирования, и даже разрыва сети транспортных коммуникаций: транспорт либо отменен, либо ограничено его количество на отдельных маршрутах, связывающих между собой населенные пункты. Существуют регионы, где практически полностью отсутствует транспортная инфраструктура. Активное развитие частного сектора ставит вопрос оплаты проезда льготных категорий граждан. В целом реализация свободы передвижения существенно затрудняется постоянным ростом цен на транспортные услуги, что ведет к их недоступности для многих граждан. Нынешний рост цен на топливо, абсурдный для нефтедобывающей страны, доходы граждан которой далеко не достигают уровня доходов в развитых нефтеимпортирующих странах, можно расценить как нарушение прав человека.

Необходимы совершенствование и систематизация законодательства, регулирующего отношения в сфере предоставления транспортных услуг, а также формирование устойчиво развивающейся, эффективно и надежно функционирующей транспортной системы, отвечающей потребностям населения и доступной всем его слоям, включая малообеспеченных граждан.

Продолжается нарушение прав граждан на выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации. Формальная во многом замена института разрешительной прописки уведомительной регистрацией на практике не привела к значительному улучшению положения дел в этой сфере. Поступает много жалоб, касающихся нарушений, допускаемых правоохранительными органами: повышаются штрафы за пребывание без регистрации, отсутствие у людей соответствующих документов становится одной из причин поборов.

В ряде субъектов Российской Федерации, включая Москву, при рассмотрении жалоб граждан в связи с постановкой на регистрационный учет или при снятии с учета неправильно применяется законодательство Российской Федерации, а иногда ему противоречат нормативные акты субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Настойчивое стремление субъектов Федерации установить собственный порядок и условия регистрации граждан по месту пребывания и жительства нарушают конституционное право на свободу передвижения.

К положительным переменам в этом отношении следует, несомненно, отнести изменение в законодательстве о существенном удлинении (до 3 месяцев) срока регистрации граждан России в случае их переезда из одного региона страны в другой.

Права военнослужащих

Основную часть обращений военнослужащих и членов их семей к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации составляют те, которые касаются вопросов нарушения прав в период прохождения военной службы, права на жилище, материальное и пенсионное обеспечение.

Нередки факты призыва лиц, негодных к военной службе по состоянию здоровья, имеющих физические недостатки и психические заболевания, неснятую или непогашенную судимость за совершение тяжких преступлений. Военкоматы прибегают к помощи милиции, чтобы обеспечить явку призывников. Участились случаи освобождения от призыва за взятки, что ведет как к ухудшению морального климата в обществе в целом, так и к комплектованию армии в основном молодыми людьми из наименее обеспеченных семей. Следствие этого – постоянно понижающийся культурный

и образовательный уровень призывников, зачастую не позволяющий им эффективно овладеть сложными военными специальностями. "Качество" призывников в значительной степени определяет и климат в армейской среде.

Одной из самых болезненных является проблема обеспечения права военнослужащих на жизнь. Вступая в ряды Вооруженных Сил, граждане России осознанно принимают высокий риск, связанный с возможностью гибели или ранения в результате исполнения служебных обязанностей. Вместе с тем в условиях, когда, за исключением конфликта в Чечне, российская армия официально не принимает участия в боевых действиях, такой риск можно было бы значительно уменьшить, прежде всего, путем грамотных действий командования, реальной оценки опасности, принятия мер по соблюдению всего комплекса прав граждан России, проходящих военную службу.

По-прежнему весьма высок уровень травматизма и гибели военнослужащих при исполнении ими служебных обязанностей, а также во время нахождения за пределами воинских частей.

События последнего времени (включая получившее мировой общественный резонанс "дело Ульмана") настоятельно диктуют необходимость законодательного закрепления понятия "преступный приказ" и установления мер ответственности для лиц, отдающих и исполняющих такие приказы.

Не могут быть терпимы случаи гибели и травматизма военнослужащих в результате неуставных отношений ("дедовщины"), рукоприкладства, жестокого обращения и иных нарушений воинской дисциплины. Особое распространение неуставные отношения получили среди военнослужащих, проходящих службу по призыву. Эти правонарушения грубо попирают воинский порядок: военная служба превращается в рассадник насилия, жестокости и правового нигилизма. Проявления "дедовщины" служат причиной значительного числа самоубийств, убийств, уклонений от военной службы, дезертирства, формируют отрицательный образ человека в погонах. Положить конец грубейшему попранию прав человека необходимо в том числе и для самих вооруженных сил, их эффективного функционирования, повышения их авторитета в обществе.

Проблема обеспечения жильем военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, грозит превратиться для государства в вечную и неразрешимую. В стране растет количество военнослужащих, не имеющих жилья. Введение нового порядка формирования денежного довольствия военнослужащих не полностью компенсирует отмену социальных льгот. К тому же проводимое в рамках реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации повышение оплаты жилья и тарифов на коммунальные услуги ухудшает жизненный уровень указанной категории лиц. Остро стоит проблема обеспечения жилищных прав военнослужащих в закрытых военных городках. Существующее сегодня многообразие способов реализации права военнослужащих на жилье нередко превращает это право в фикцию. Людям в военной форме требуются не обещания и даже не крайне неэффективные в своем нынешнем виде жилищные сертификаты, а живые деньги или снабженные реальными государственными гарантиями документы на получение жилья.

В условиях военной реформы все большее значение приобретают вопросы социальной защищенности, повышения жизненного уровня военнослужащих, достойного вознаграждения за их труд. Зачастую задерживаются различные дополнительные, компенсационные, социальные и другие выплаты военнослужащим. Нередко нарушаются права военнослужащих и членов их семей на страховое обеспечение.

Распространенным нарушением прав военнослужащих является несвоевременность, неполнота и неэффективность механизма денежных выплат за участие в боевых действиях. Военными прокуратурами установлены массовые случаи ненадлежащего исполнения должностными лицами своих обязанностей в этой области; имеются факты преступного присвоения и незаконного использования соответствующих денежных средств.

К Уполномоченному поступает большое количество жалоб на неисполнение судебных решений о взыскании с воинских частей Минобороны России денежных

средств в пользу военнослужащих. По данным Правительства Российской Федерации, в сентябре 2004 года в целом по Минобороны России предъявлено к оплате по различным основаниям более 37,5 тыс. исполнительных листов на общую сумму 2,8 млрд. рублей.

В связи с этим Уполномоченный направил письмо Председателю Правительства Российской Федерации, в котором подчеркнул, что сама организация выплат, вынуждающая десятки тысяч людей "выбивать" у Министерства обороны заработанные – нередко с риском для жизни – деньги через суд является прямым нарушением Конституции Российской Федерации. Назрела необходимость в принятии Правительством России специального решения о единовременном погашении существующей задолженности и о немедленном перечислении всех требуемых для этого денежных средств из Федерального казначейства.

Недавно вступивший в силу Федеральный закон "Об альтернативной гражданской службе" не снял всей остроты проблем для граждан, по своим убеждениям, в том числе религиозным, желающих заменить такой службой прохождение военной службы по призыву. Закон серьезно усложняет процедуру прохождения альтернативной гражданской службы, возлагая на военнообязанного бремя доказывания своих убеждений. Установлен обязательный срок прохождения гражданской службы, значительно превышающий срок службы по призыву. Без убедительного экономического обоснования введен экстерриториальный (за пределами субъекта Российской Федерации, где проживает призывник) принцип ее прохождения, что ведет к значительным транспортным расходам и выглядит, скорее, как способ "устрашения" граждан, выбравших альтернативную службу. Не исключается возможность прохождения гражданами альтернативной службы и действительной военной службы в одних и тех же учреждениях с общими служебными помещениями и местами отдыха, что может привести к возникновению неуставных отношений. Не сформирована эффективная система призыва на гражданскую службу. Поэтому не случайно, что до сих пор число призывников – "альтернативщиков" незначительно (по данным СМИ, их общее число по России за два призыва 2004 года – весенний и осенний – составило в общей сложности не более 1,5 тыс. человек).

По мнению Уполномоченного, целесообразно внести изменения в закон с целью приведения его в соответствие с европейскими и мировыми стандартами. Прежде всего необходимо, чтобы экстерриториальный принцип прохождения службы применялся не в качестве фактического наказания военнообязанных за отказ от военной службы, а как исключительная мера, обусловленная, например, необходимостью командировать их в отдаленные регионы в целях борьбы со стихийными бедствиями и иными катаклизмами.

Права детей и женщин

Уполномоченный по правам человека рассматривает защиту прав и законных интересов детей – наиболее социально уязвимой группы населения – в качестве одного из важнейших направлений своей работы. В этой сфере принято более 100 нормативных правовых актов, целевые программы федерального, регионального и местного значения. С 1995 года Министерством труда и социального развития Российской Федерации проводится мониторинг российского законодательства на его соответствие Конвенции о правах ребенка, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 года.

Однако число нарушений прав ребенка в нашей стране по-прежнему велико. Дети подвергаются насилию в семье и на улице, растет количество детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, безнадзорных и беспризорных детей, детей-инвалидов. В трудной жизненной ситуации находятся дети, проживающие в малоимущих семьях, подростки, находящиеся в специальных образовательных учреждениях закрытого и открытого типа, а также несовершеннолетние правонарушители, отбывающие наказание в виде лишения свободы в воспитательных колониях. Одной из основных проблем, порождающих массовые нарушения прав детей, является проблема бедности. Увеличивается число детей, не имеющих возможности получить должное образование, полноценный отдых, разумный досуг. Содержание и воспитание детей, в том числе усыновленных, подопечных, для многих семей превращается в непосильное бремя. Алкоголизация населения, распространение наркомании, особенно в семьях с

невысоким уровнем доходов, ведет к отчуждению детей от родителей, толкает их в уличные компании с асоциальной, а то и с криминальной направленностью поведения. Все больше детей занимается бродяжничеством и попрошайничеством, вовлекается в наркобизнес. Многие неграмотные дети оказываются за пределами школы, а значит, остаются без школьного питания и медицинской помощи. Тревогу вызывает общее состояние здоровья детей. Неотложных мер требуют проблемы детей-инвалидов.

Стремительная трансформация общественного устройства и экономические трудности обусловили рост детской безнадзорности и беспризорности. Очень болезненной является проблема социального сиротства. В связи с тяжелым финансовым положением крайне неудовлетворительными остаются условия пребывания детей в большинстве домов ребенка и детских домов.

Для реального осуществления прав и законных интересов ребенка необходимо совершенствовать механизмы, обеспечивающие их защиту, развивать законодательство в этой области, на деле, а не на словах, сделать заботу о будущем нации приоритетной для общества и государства.

В связи с этим недопустимой была попытка закрепить в Жилищном кодексе Российской Федерации нормы, ущемляющие право несовершеннолетних на жилище. Презумпция наличия коррупции в сфере распределения жилья не может служить оправданием для фактической отмены прав, ранее гарантировавшихся государством. Уполномоченный по правам человека направил в Государственную Думу обращение, в котором потребовал закрепить в Жилищном кодексе право детей-сирот, а также детей, оставшихся без попечения родителей, на внеочередное получение жилья по окончании их пребывания в государственном детском учреждении, у родственников, опекунов, попечителей (опубликовано в СМИ и приводится в приложении).

От состояния в экономике и морально-нравственной атмосферы в обществе во многом зависит реализация провозглашенных в Конституции прав женщин.

Несмотря на отдельные позитивные изменения в последние годы, в целом социально-экономическое положение женщин ухудшилось. В настоящее время женщины составляют большинство среди граждан, исключенных из производства. Сегодня в России не редкость нарушение таких основных прав женщин, как право на труд, социальное обеспечение, охрану материнства и детства, образование, здравоохранение, и других. Сократилось количество браков, по причине бедности снизилась рождаемость. Из-за низкого качества жизни, дороговизны и отсутствия перспектив женщины продолжают в массовом порядке прибегать к абортam, по числу которых Россия занимает одно из первых мест в мире.

Не обеспечиваются в полной мере равные права и равные возможности для мужчин и женщин в государстве и обществе; во многих случаях женщины оказываются оттесненными от высших публичных постов, социально значимых должностей во всех отраслях экономики, науки и образования, выталкиваются в непрестижные и сравнительно малооплачиваемые сферы деятельности. Имеются факты дискриминации работающих женщин. Несмотря на законодательство, многочисленны случаи увольнения с работы женщин в связи с беременностью, при наличии малолетних детей, отказов в принятии их на работу по тем же основаниям.

Все более широкое общественное внимание привлекает проблема насилия в отношении женщин, в том числе в семье. Как социальное явление эта проблема требует более активного вмешательства со стороны государства. Целесообразно включить показатели, характеризующие насилие в отношении женщин, в официальную статистику для изучения его характера, масштабов и последствий, разработать комплекс мер по обеспечению безопасности в семье, программ экстренной и долговременной помощи жертвам насилия и их семьям.

Социально опасным явлением стала торговля женщинами и детьми как внутри, так и за пределами страны, для принуждения их к проституции, а в последнее время – для изъятия органов в целях трансплантации. Рост торговли женщинами и детьми во многом стал возможен в связи с ухудшением социально-экономического положения, а также колоссальной доходностью этого преступного теневого "бизнеса". Тревогу по

поводу стремительного расширения участия России в международной торговле женщинами и детьми высказывают практически все международные организации.

Формирование в обществе нетерпимости к проявлению насилия, жестокости, неуважительного отношения к правам женщин и детей, постоянное информирование населения о масштабах существующих проблем, более жесткая реакция на эти явления органов власти, прежде всего судебной, составляют неотъемлемую часть процесса строительства подлинно правового государства в России.

Проблема преодоления этнической и религиозной розни

Россия является полиэтнической и мультиконфессиональной страной, что влечет за собой проблемы, которые необходимо решать на основе закона, взвешенно, в духе взаимного сплочения, отказа от воинственного навязывания собственной воли (как со стороны большинства, так и со стороны различных меньшинств). В сохранении гражданского мира, процветании государства и населяющих его народов особую роль играет предотвращение этнической и религиозной нетерпимости. Президент Российской Федерации неоднократно, совершенно обоснованно выражал свою озабоченность в связи с опасностью подобной нетерпимости, подчеркивал, что любые проявления ксенофобии и бытового национализма абсолютно недопустимы.

Российская Федерация унаследовала от СССР многие неразрешенные проблемы межнациональных отношений, некоторые из которых даже обострились. Взамен пропаганды пролетарского интернационализма не был предложен продуманный и убедительный проект планомерного воспитания национальной и религиозной толерантности. В возникшем вакууме активно развернули свою пропагандистскую и организационную деятельность общественные и политические группы, базирующиеся на идеях жесткого великодержавного шовинизма, которые в настоящее время начинают все сильнее влиять на позицию ряда представителей государственной власти. Дальнейшее равнодушие, а иногда и попустительство со стороны некоторых органов власти (особенно судебной), может привести к очень серьезным последствиям и поставить под вопрос базовые права многих российских граждан, создать угрозу целостности страны.

Налицо также обострение националистических (в том числе антирусских) проявлений со стороны активистов некоторых этносов, населяющих Россию, в том числе на Северном Кавказе и в ряде других регионов страны. Существующие в ряде национальных республик в составе России тенденции приводят к системной латентной дискриминации по отношению к гражданам "нетитульной" национальности. Наметилась тревожная, чреватая долговременными центробежными последствиями тенденция к исходу русского населения из ряда республик Российской Федерации.

Как часто бывает в подобных случаях, один тип экстремизма подпитывает другой, прямо противоположный. А некоторые политические группы бесстыдно используют и тот и другой в своих эгоистических краткосрочных целях.

Проявление религиозной нетерпимости является продолжением нетерпимости национальной. В настоящее время в России наблюдаются разногласия между представителями различных конфессий и религиозных организаций. Имеются случаи необъективного, избирательного, не соответствующего Конституции Российской Федерации отношения властей (особенно на региональном уровне) к различным вероучениям и к практикующим их объединениям граждан.

Обеспечить единство страны можно только воспитанием смолоду у всех граждан уверенности в том, что принадлежность к российскому гражданству с вытекающими отсюда конституционными правами и обязанностями превалирует над любыми другими системами и институтами лояльности, в том числе этническими и религиозными.

Существование объективных исторических, социально-экономических и политических предпосылок к распространению ксенофобских настроений в российском обществе делает особенно важной роль государства в совершенствовании и строжайшем исполнении законов, препятствующих этому.

В настоящее время в Российской Федерации действует целый ряд нормативных правовых актов, прямо или косвенно затрагивающих проблему противодействия национальной и религиозной нетерпимости, ксенофобии, расизму и другим формам экстремизма. В истекшем году наметилась тенденция к несколько более строгому применению этих актов к лицам, совершившим преступления на национальной и религиозной почве. Но в целом исполнительная власть и суды проявляют малопонятную снисходительность по отношению к профашистским, экстремистским националистическим группировкам. Анализ правоприменительной практики демонстрирует серьезное несоответствие законодательства и реального положения дел в этой сфере. Вопрос состоит в том, чтобы применять существующие нормы систематически и по назначению, не пытаясь списывать проявления национального и религиозного экстремизма на обычное хулиганство, как это, к сожалению, сплошь и рядом все еще происходит. Принципиально важно также, чтобы борьба с этим злом велась не в рамках периодических кампаний, а на постоянной основе.

Права российских граждан за границей

В соответствии с Федеральным конституционным законом в обязанности Уполномоченного по правам человека входит защита прав российских граждан, находящихся за границей. При этом свои особенности имеют правовой статус и гуманитарные проблемы различных категорий граждан.

Временно выезжающие за границу российские граждане в основном сталкиваются с проблемами въезда в те или иные страны и выезда из них, защиты своих прав в случае гражданских исков или уголовных дел в зарубежных судах, а также выплаты компенсаций за те или иные несчастные случаи. В последние годы наблюдается устойчивая тенденция роста объемов и интенсивности временной трудовой миграции, то есть увеличения числа россиян, выезжающих за рубеж для работы по найму. Временная трудовая миграция способствует повышению квалификации работников и в перспективе может стать источником валютных поступлений в Российскую Федерацию. Однако иногда деятельность организаций, нанимающих людей для работы за рубежом, сопряжена с нарушениями прав таких граждан. В связи с этим остро стоит вопрос о привлечении недобросовестных организаций к ответственности за невыполнение условий договоров о трудоустройстве за границей.

Специфической проблемой является нарушение прав российских моряков, которые в результате перехода ранее принадлежавших государству судов другим собственникам и под другие флаги (в том числе по чартеру) оказываются без реальной юридической защиты в иностранных портах. Нередки случаи задержания судов с российскими экипажами за долги как следствие банкротства собственников. Между тем согласно действующему законодательству и международным договорам России моряки зачастую не имеют права обращаться в иностранные суды. Следует иметь в виду и то, что в результате перехода российских судов под другие флаги приписанные к этим судам российские моряки во многих случаях лишаются элементарных социальных прав, гарантированных им Конституцией Российской Федерации. На неоднократные запросы по этому поводу Уполномоченного в государственные органы оттуда пока поступают лишь бессодержательные отписки (приводятся в приложении).

Без удовлетворительного решения остается проблема "Калининградского транзита". Действующий в настоящее время порядок въезда российских граждан в Калининградскую область и выезда из нее может быть терпим лишь как временный. Его введение на постоянной основе, очевидно, противоречило бы не только Конституции Российской Федерации, но и базовым европейским стандартам свободы передвижения. Следует вести дело к закреплению в международно-правовых документах с Европейским Союзом порядка свободного въезда российских граждан в Калининградскую область и выезда из нее, что позволило бы в полной мере обеспечить сообщение с этим субъектом Российской Федерации. Становится все более очевидно, что этого невозможно достичь без договорного оформления на высшем государственном уровне положений, касающихся всего комплекса отношений между Российской Федерацией и Европейским Союзом.

Выезд российских граждан на постоянное место жительства в другие страны обусловлен в основном социально-экономическими мотивами. Возрастает число

безвозвратной эмиграции молодежи – подготовленных инженеров, программистов, специалистов в области экономики и гуманитарных дисциплин. Такое положение, несомненно, связано со сложностями самореализации молодых специалистов на родине, получения достойного вознаграждения за свой труд. Проблема "утечки мозгов" остается для России весьма актуальной. Решать эту проблему следует, разумеется, не путем административных ограничений прав граждан, а с помощью создания материальных и иных стимулов реализации их устремлений и интересов на родине. Именно таким способом удалось сократить отток людей из целого ряда государств (например, из Ирландии).

Еще одна значительная категория российских граждан, постоянно проживающих за границей, – это лица, оставшиеся на прежнем месте жительства на территории новых независимых государств, ранее являвшихся союзными республиками в составе СССР. Эти люди во многих случаях также сталкиваются с разнообразными нарушениями своих прав, понуждаются либо к переезду в Россию с ничтожной компенсацией за утраченную собственность (Узбекистан, Туркмения), либо к выходу из российского гражданства. Наши сограждане порой становятся жертвами сомнительных внешнеполитических приемов. Совершенно неприемлемы попытки некоторых "особо заинтересованных кругов" "разменивать" защиту интересов российских граждан и соотечественников на обещания различного рода экономических выгод. Высшие органы государственной власти России обязаны решительно противодействовать подобным попыткам.

После распада СССР за пределами России оказалось около 25 млн. соотечественников (носителей русского языка и культуры), большинство из которых составляют лица, не имеющие российского гражданства. В настоящее время их положение осложняют многие факторы. Во вновь образованных государствах продолжается процесс национальной самоидентификации. Нередко он сопровождается дискриминацией и ущемлением прав наших соотечественников.

Следует сделать все возможное, чтобы изменить ситуацию, сложившуюся вокруг соотечественников, проживающих в странах ближнего зарубежья. Для этого требуются усилия как со стороны российских государственных структур и общественных организаций, так и со стороны международного сообщества, в том числе Совета Европы, Европейского Союза и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. Пока что их активность в данной области обескураживающе мала.

Особую тревогу у Уполномоченного по правам человека вызывает положение бывших граждан СССР, оказавшихся на территории новых независимых государств в положении "лиц без гражданства" (апатридов). В своем заявлении по этому поводу Уполномоченный по правам человека отметил, что отнесенные ныне к категории "лиц без гражданства" люди не имели в прошлом никакого иного гражданства, кроме советского, и в своем подавляющем большинстве ассоциируют себя с российской культурой и считают родным языком русский язык. Учитывая эти обстоятельства, а также исходя из того, что, в отличие от других постсоветских государств, Россия является не только правопреемником, но и продолжателем СССР, Уполномоченный полагает возможным рассматривать защиту прав и свобод жителей постсоветских государств, принадлежащих к категории "лиц без гражданства", как относящуюся к своей компетенции.

Важная задача защиты всех российских граждан, находящихся за рубежом, возложена на консульские учреждения Министерства иностранных дел Российской Федерации. С учетом сложности и объемности решаемых ими в современных условиях вопросов требуется внести изменения в должностные инструкции консульских работников и более четко определить, что можно сделать в конкретных ситуациях для лиц, обращающихся за помощью в российские консульские учреждения. Следует также расширить материальную базу консульской службы с целевым выделением средств для оказания, в случае необходимости, срочной гуманитарной помощи российским гражданам, попавшим в беду.

Права иностранцев и лиц без гражданства в России

В соответствии с Федеральным конституционным законом Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации рассматривает жалобы находящихся на

территории России иностранных граждан и лиц без гражданства. Анализ ситуации с соблюдением прав иммигрантов указывает на ряд нарушений в выполнении государством своих международных обязательств.

В России до настоящего времени не выработана взвешенная и сбалансированная миграционная политика, что сводит к минимуму усилия по восстановлению и соблюдению прав беженцев и вынужденных переселенцев. Крайне негативно влияют на ситуацию частые изменения в структуре и подчиненности федеральной миграционной службы. Россия нуждается в ясной, последовательной и долгосрочной миграционной политике, основывающейся на четких представлениях о том, в каких мигрантах заинтересована страна, какими правами и обязанностями они будут обладать. Эти положения должны составить основу концепции государственной миграционной политики Российской Федерации и соответствующего федерального законодательства. Решения по вопросам всех базовых аспектов миграционной политики должны быть четко скоординированы на высоком государственном уровне. Для этого по инициативе Уполномоченного по правам человека и Министерства внутренних дел было предложено создать Межгосударственную комиссию по вопросам миграции.

На территории Российской Федерации находится более 250 тыс. иностранных граждан, нуждающихся в предоставлении им статуса беженца в соответствии с международными обязательствами России. Судя по обращениям в аппарат Уполномоченного по правам человека, очень многие из них не располагают необходимой информацией о деятельности соответствующих органов государственной власти, порядке и формах оказания помощи. Люди просто не знают, куда обращаться для восстановления нарушенных прав.

Анализ обращений показывает, что проблема восстановления прав беженцев и лиц, ищущих убежище на территории России, во многом сопряжена с трудностями легализации иммигрантов по месту пребывания и жительства. В очереди для подачи ходатайства о предоставлении статуса беженца стоят тысячи иностранцев. Многие из них в связи с правовыми пробелами и бюрократическими препятствиями оказываются в положении нелегальных иммигрантов, лишаются не только права на свободу передвижения, но и права на убежище и могут быть депортированы из России в страны, где их жизни угрожает опасность. Возможности обжалования (административного или судебного) решений об отказе в предоставлении статуса беженца существенно ограничены.

Специфической для России стала проблема турок-месхетинцев, в частности тех, кто проживает в Краснодарском крае. К моменту распада СССР многие из этих лиц на законных основаниях находились на территории Российской Федерации и в силу этого автоматически стали ее гражданами. Однако статуса граждан Российской Федерации они не получили, в основном по причине невнимания федерального центра и противоправных действий местных (краснодарских) властей. В результате многие из них оказались перед необходимостью переселения в США. Грузия, являющаяся исторической родиной турок-месхетинцев, вопреки взятым международным обязательствам (в том числе в качестве условия своего вступления в Совет Европы) пока не может или не хочет обеспечить им возможность возвращения. Однако это обстоятельство не снимает с России ответственности за справедливое и гуманное решение вопроса правового положения турок-месхетинцев. Неспособность или нежелание собственными силами защитить права сравнительно небольшой этнической группы наносит ущерб международному престижу России.

Постепенное вхождение России в международный рынок труда положило начало развитию процесса трудовой миграции в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства. Среднегодовая численность привлеченных в Россию иностранных работников на основе трудовых договоров (контрактов) составляет около 240 тыс. человек. В то же время процессы трудовой миграции во многих случаях сопровождаются незаконным трудоустройством иностранцев в России, что сопряжено не только с проблемами для государства, но и с нарушением их собственных трудовых и социальных прав. Это в особенности относится к трудовым мигрантам, прибывающим в страну из государств ближнего зарубежья - Украины, Молдавии, Казахстана, Таджикистана, Азербайджана. Проблемным аспектом миграционной ситуации является процесс интеграции вынужденных мигрантов в социальную среду, в том числе предоставление им жилья, социальных гарантий.

Наступившее столетие выявило новые реалии и новые вызовы. Стремительно нарастающий процесс глобализации активно влияет на интенсивность и структуру транснациональной миграции. Только за последние пять лет количество лиц, пытающихся незаконно пересечь российскую государственную границу, возросло в десять раз. Масштабный приток различных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства оказывает все большее влияние на внутривнутриполитическую ситуацию в России, существенно сказывается на социальной сфере, создает напряженную криминогенную обстановку.

В приграничных областях – практически на всем протяжении российской границы – наблюдается рост численности национальных диаспор из зарубежных государств. Нелегальные иммигранты прибывают в Россию из Афганистана, Ирана, Пакистана, стран Африки, Ближнего и Среднего Востока, Юго-Восточной Азии, а также из государств – участников Содружества Независимых Государств (Азербайджана, Киргизии, Казахстана, Узбекистана, Таджикистана и Туркмении). Массовое переселение и незаконное пребывание иностранных граждан и лиц без гражданства, особенно в районах России, граничащих с государствами Центральной и Восточной Азии, отрицательно влияет на социальную обстановку, не отвечает геополитическим интересам Российской Федерации и таким образом несет реальную угрозу ее безопасности. Все это создает дополнительные серьезные предпосылки для нарушения прав как российских граждан, так и незаконных мигрантов.

Процессы формирования населения в приграничных регионах должны регулироваться не путем ужесточения инструкций и санкций, а посредством создания желающих честно трудиться мигрантам позитивной, прежде всего экономической, мотивации к переселению в те регионы, где в них существует потребность.

3.

Проблемы повышения эффективности конституционного института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Опыт работы института Уполномоченного по правам человека позволяет сделать вывод о наличии немалых резервов для повышения его эффективности на основных направлениях – как определенных Федеральным конституционным законом, так и диктуемых жизнью.

Предупредительная работа по созданию условий, при которых права и свободы человека не будут нарушаться или вероятность их нарушения будет существенно ограничена, является важнейшим направлением деятельности Уполномоченного по восстановлению прав граждан.

Основная масса дел, связанных с восстановлением прав, рассматривается на основе поступающих в аппарат по почте письменных обращений. Работа Уполномоченного с жалобами осуществляется бесплатно. Как правило, ответ заявителю направляется в срок, не превышающий одного месяца. У граждан есть также возможность обратиться непосредственно в группу приема заявителей Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, позвонить по "горячей линии" и получить необходимые консультации по телефону. Опыт показывает, что необходимо совершенствовать механизм "обратной связи", на каждом этапе контролировать реакцию органов государственной власти, к которым граждане выдвинули претензии, и своевременно предпринимать дополнительные шаги, включая широкое распространение через СМИ информации о случаях грубых или массовых нарушений прав и свобод человека в России.

Важной формой работы, позволяющей получить "из первых рук" представление о ситуации с правами человека в регионах и принять на месте заявления граждан (а также организовать проверку по конкретным жалобам), является организация "выездных приемных" в субъектах Российской Федерации. Следует развивать эту практику, учитывать накопленный в этой области опыт национальных государственных правозащитных институтов других стран, в частности, Венгрии, Литвы, Украины.

Требуется расширить применение предоставленной Уполномоченному законом возможности принимать неотложные меры в пределах своей компетенции при наличии

информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты (инвалидов, престарелых, несовершеннолетних, военнослужащих, лиц, находящихся в местах лишения свободы).

Особое внимание необходимо уделять формированию эффективной системы координации деятельности федерального Уполномоченного и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. Накопленный в этой области опыт свидетельствует, что следует как законодательно, так и на договорной основе создать механизм взаимодействия всех российских уполномоченных, открывающий возможности для совместных акций, публичных выступлений, работы с обращениями граждан.

Представляется совершенно неоправданным затягивание во многих регионах решения вопросов принятия закона о региональном Уполномоченном и назначения на эту важную должность достойного человека. Ссылки на "недостаток средств" на фоне явно чрезмерных расходов региональных властей на всевозможные "престижные" проекты – смехотворны.

Необходимо дальнейшее повышение доступности Уполномоченного по правам человека для населения, что предполагает расширение информационного поля, доведение до самых широких слоев населения во всех субъектах Российской Федерации сведений о государственном правозащитном институте, его задачах и целях, методах работы. Хотя достигнут некоторый прогресс в освещении деятельности Уполномоченного в средствах массовой информации, пока еще нельзя говорить о том, что каждый гражданин России осведомлен об этом институте и знает, как его использовать для защиты своих прав и законных интересов. Такому просвещению населения, повышению доступности института Уполномоченного будет содействовать, в частности, создание "региональных приемных" Уполномоченного, а также "общественных приемных" на базе высших учебных заведений, неправительственных правозащитных организаций, адвокатских коллегий и бюро. Это позволит обеспечить бесплатной юридической помощью тысячи граждан в различных, самых отдаленных уголках страны.

Следует также активизировать процесс повышения правовой культуры населения страны. Граждане должны знать о гарантированных законом правах и свободах и уметь их защищать через государственные и общественные институты. Правовое воспитание следует рассматривать как интегрированную часть подготовки всех без исключения групп населения, прежде всего молодежи, а не только лиц, специализирующихся в области правоповедения. Молодое поколение российских граждан должно не заучивать тему прав человека как таблицу умножения, а принимать как данное, что права и свободы человека и гражданина являются ключевым элементом гражданского общества.

Выявилась необходимость конкретных встречных шагов со стороны государства и общества, направленных на повышение эффективности института Уполномоченного по правам человека.

Прежде всего это сознательное, определенное Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом уважение к государственному правозащитному институту и тем демократическим ценностям, которые он воплощает. Уполномоченный в нынешней непростой ситуации в России должен не на словах, а на деле играть свойственную ему во многих странах мира роль "моста", связующего звена между государством и гражданским обществом. Поэтому недопустимо проявлять патерналистское отношение или же нигилизм к моральному авторитету и статусу конституционного института. Необходимо решительно искоренить неприемлемую для демократической страны практику игнорирования запросов Уполномоченного или направления в ответ на них заведомых отписок. В связи с этим нельзя особо не упомянуть о полном, ничем не мотивированном отсутствии реакции "Газпрома" на направленное ему летом 2004 года обращение Уполномоченного об оказании помощи единственной русской школе в Туркмении.

Хотелось бы обратить внимание средств массовой информации на необходимость более полного и заинтересованного освещения работы института Уполномоченного. Вызывает сожаление недостаточно активное и подробное освещение позитивных примеров такой работы, когда в результате целенаправленно предпринятых шагов удавалось устранять многие нарушения прав граждан, отстаивать их законные интересы. Ссылки некоторых СМИ на то, что "это неинтересно", вызывают сильные сомнения. Нельзя не понимать, что Уполномоченный может получить серьезный ресурс защиты прав граждан, в том числе и самих работников СМИ, если его работа со всеми ее плюсами и минусами будет широко известна обществу, гражданам страны. Тем более нужна поддержка со стороны неправительственных правозащитных организаций, других общественных объединений и структур, рядовых граждан.

Практика деятельности Уполномоченного по правам человека выявила ряд проблем, связанных с несовершенством действующего законодательства и необходимостью развития законодательной базы самого института Уполномоченного.

Остро нуждается в определенной корректировке Федеральный конституционный закон "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации", поскольку ряд положений этого закона неоправданно ограничивает возможности Уполномоченного. Основные проблемы связаны с отсутствием у Уполномоченного права законодательной инициативы, а также ограниченностью возможностей для обращения в Конституционный Суд Российской Федерации (в том числе по вопросам толкования действующего законодательства и международных договоров).

В соответствии с Федеральным конституционным законом Уполномоченный вправе обращаться с предложениями об изменении и о дополнении федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации к субъектам права законодательной инициативы. Однако в отличие от депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации Уполномоченный правом законодательной инициативы не наделен.

Уполномоченный согласно тому же Федеральному конституционному закону может обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации исключительно с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, то есть имеет в этой сфере ровно столько же прав, сколько и любой гражданин Российской Федерации.

На практике не реализуются (в связи с отсутствием соответствующего детально регламентированного механизма) положения статьи 36 Федерального конституционного закона, предусматривающие ответственность должностных лиц за неисполнение обязанностей, им установленных. Между тем подобная регламентация, вплоть до вынесения административного наказания, имеется в законодательствах целого ряда государств.

Явным ограничителем для развертывания эффективной структуры государственной правозащиты, охватывающей всю Федерацию, выступают положения статьи 5 закона, не устанавливающие четких рамок взаимодействия федерального и региональных уполномоченных. Из многих субъектов Российской Федерации (в том числе из отдаленных – Приморья, Камчатки) поступают обращения с просьбой назначить региональных представителей Уполномоченного, что законом не предусмотрено. Недостаточно урегулированы в законе вопросы, связанные с условиями деятельности и структурой рабочего аппарата Уполномоченного, не предусмотрен порядок назначения его заместителей.

К сожалению, инициативы Уполномоченного по внесению дополнений и изменений в Федеральный конституционный закон пока не нашли понимания и поддержки со стороны властных органов. Тем не менее без принятия соответствующих поправок не может идти речь о превращении государственного правозащитного института в стабильную и полноценную структуру, отстаивающую интересы российских граждан, где бы они ни находились – в России или за ее пределами, в столице или в отдаленных регионах. Уполномоченный считает данные вопросы исключительно важными и будет настаивать на их публичном обсуждении, в том числе и в форме слушаний в соответствующих комитетах палат Федерального Собрания Российской Федерации.

В наступившем году перед Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации стоят следующие приоритетные задачи:

Инициировать разработку программ правового воспитания, нацеленных на все группы населения, и прежде всего молодежь.

Уделять особое внимание вопросам соблюдения в полном, предусмотренном Конституцией Российской Федерации объеме основополагающих прав и свобод человека и гражданина при осуществлении проводимых преобразований в политической, административной и социально-экономической области, содействовать на этой основе конструктивному диалогу между органами власти и оппозицией.

Предложить программу законодательных инициатив, направленных на приведение действующего российского законодательства в соответствие с самыми высокими мировыми и европейскими стандартами в области прав и свобод человека и гражданина, осуществлять под этим углом зрения постоянный мониторинг вносимых в Федеральное Собрание законопроектов и международных договоров Российской Федерации.

Стремиться к тому, чтобы все ветви власти и СМИ в своей деятельности осознали специфическую роль Уполномоченного как контрольного органа и инструмента отстаивания прав граждан перед лицом властных институтов; последовательно доводить информацию об институте Уполномоченного по правам человека до всех граждан Российской Федерации.

Приложить дополнительные усилия с тем, чтобы рассмотрение жалоб граждан институтом Уполномоченного было более оперативным и эффективным, а процент удовлетворенных жалоб – более высоким.

Добиваться создания института уполномоченного во всех без исключения субъектах Российской Федерации и развития эффективной правовой базы взаимодействия между региональными уполномоченными и федеральным Уполномоченным.

Подготовить специальные доклады по наиболее острым проблемам защиты и восстановления прав и свобод человека и гражданина.

Развивать сотрудничество с правоохранительными органами с целью более полного и эффективного соблюдения и защиты ими гарантированных Конституцией прав и свобод граждан.

Идея высшей ценности человека, его достоинства, прав и свобод, независимо от каких-либо различий, эффективная работа российского государства по защите и обеспечению этих прав и свобод должны стать мировоззренческой основой общественного согласия, залогом гражданского мира, внутривластной стабильности, главным цементирующим компонентом российского просвещенного патриотизма. Права каждого российского гражданина, работа по их соблюдению как базовый объединяющий элемент национальной идеи могут наилучшим образом обеспечить правопорядок и национальную безопасность России, само ее существование и развитие в качестве единого, сильного, процветающего авторитетного государства.

Уполномоченный по правам человека
в Российской Федерации
В.П. ЛУКИН

Москва, 31 января 2005 года