

ДОКЛАД О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1999 ГОДУ

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ

ДОКЛАД О ПОЛОЖЕНИИ С ПРАВАМИ ЧЕЛОВЕКА

От составителей

Введение

Раздел 1. Уважение неприкосновенности личности

Раздел 2. Соблюдение основных гражданских свобод

Раздел 3. Соблюдение основных политических свобод

Раздел 4. Право на экологическую безопасность

Раздел 5. Положение отдельных наиболее уязвимых групп и нарушение их прав

ДОКЛАД О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ДЕТЕЙ. СОСТАВИТЕЛЬ Б. Л. АЛЬТШУЛЕР

Введение

Основные показатели и проблемы

Деинституционализация сирот, реформа работы органов опеки и попечительства: правозащитный эксперимент в Новгородской области

Работа с Комитетом ООН по правам ребенка

Совещание ОБСЕ по человеческому измерению

Заключение

ПРАВА ЖЕНЩИН В РОССИИ. СОСТАВИТЕЛИ Н. В. КРАВЧУК, С. М. ЛУКАШЕВСКИЙ

Конституционные права женщин и иные правовые положения

Международные правовые положения

Иные положения национального права

Доступ к работе и условия работы

Понятие «дискриминации по половому признаку» в законодательстве и юридической практике

Политические права и участие в экономической и общественной жизни

Участие в управлении государством

Участие в бизнесе и общественной жизни

Участие в судебной системе

Проблема полигамии

Домашнее насилие

Сексуальное насилие

Сексуальное преследование (домогательство)

Вывоз женщин за границу с целью сексуальной эксплуатации

Гомосексуальная ориентация

Право на создание общественного объединения

Права женщин-заключенных

Женщины, осужденные за убийство, совершенное в ответ на жестокое обращение

Условия содержания в местах заключения

Положение женщин, оказавшихся на территории вооруженного конфликта в Чеченской Республике в 1999–2000 гг.

МАССОВЫЕ НАРУШЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ХОДЕ ВООРУЖЕННОГО КОНФЛИКТА В ЧЕЧНЕ. СОСТАВИТЕЛЬ О. Г. ТРУСЕВИЧ

Использованные материалы

Политический аспект отношений федеральных органов власти Российской Федерации с Чеченской Республикой

Международные обязательства Российской Федерации

Внутреннее законодательство, допускающее ограничение прав и свобод человека

Неизбирательные и массированные бомбардировки и артиллерийские обстрелы населенных пунктов и дорог

Преднамеренные убийства гражданского населения, насилие, разграбление и уничтожение имущества

Система «филтрации»: задержания и пытки, исчезновения и казни

Положение вынужденных переселенцев

Особенности пропагандистского обеспечения военной операции в Чечне

Нарушения норм гуманитарного права чеченской стороной

Заключение

СОБЛЮДЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ И ТРУДОВЫХ ПРАВ. СОСТАВИТЕЛЬ Л. А. ГОРДОН

Значение социальных прав в России

Противоречивость российской социально-правовой ситуации

Соблюдение профсоюзных и смежных прав

Пассивность и ожесточение трудящихся как дополнительные причины снижения действенности социально-защитных прав

Осуществление прав в области рабочего времени и охраны труда

Нарушение прав на достаточную оплату труда и достойный уровень жизни

Соблюдение и нарушение права на защиту от безработицы

Ресурсно-экономическая и культурно-историческая обусловленность социальных прав. Права, обеспечиваемые в долговременном развитии и в ближайшем будущем

Невыплаты зарплаток и пенсий – важнейшее из потенциально устраняемых в близком будущем нарушений социально-экономических прав

Другие потенциально разрешимые социальные проблемы и соответствующие им нарушения социально-экономических прав

Ссылки

ДОКЛАД О НАРУШЕНИЯХ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В ХОДЕ ПАРЛАМЕНТСКИХ ВЫБОРОВ. СОСТАВИТЕЛИ Н. В. КОСТЕНКО, С. М. ЛУКАШЕВСКИЙ ПРИ УЧАСТИИ О. А. ГОРЛАНОВА

Введение

Всеобщее избирательное право и право на участие в выборах

Вмешательство властей в избирательную кампанию

Формирование и деятельность избирательных комиссий

Нарушения в день голосования
Препятствование работе наблюдателей
Нарушения со стороны кандидатов
Заклучение

ДОКЛАД О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1999 ГОДУ

ПРЕДИСЛОВИЕ

Настоящий сборник докладов подводит итог уже второму году совместного проекта Московской Хельсинкской группы и региональных правозащитных организаций «Мониторинг нарушений прав человека в Российской Федерации». Число участников по сравнению с предыдущим годом увеличилось вдвое: с 30 до 60.

До осени 1998 г. масштабный мониторинг в России не проводился. Конечно, сам метод не является принципиально новым для российских правозащитников. За более чем тридцатилетнюю историю правозащитного движения в этой сфере накоплен богатый опыт. В последнее время неоднократно проводились тематические мониторинговые программы по отдельным проблемам в области прав человека: пытки в милиции, условия содержания заключенных, положение с правами человека в армии, в детских учреждениях и т.д. Однако системный мониторинг на всей территории Российской Федерации до самого последнего времени оставался непосильной задачей.

Ни одна общественная организация не могла осуществлять мониторинг с одинаковой степенью осведомленности о положении во всех восьмидесяти девяти российских регионах, каждый из которых по площади сравним со средним европейским государством, а различия между ними по многим параметрам, в т.ч. по соблюдению прав человека, иной раз больше, чем между европейскими странами.

Общероссийский мониторинг в области прав человека стал возможен благодаря модели, предложенной МХГ – старейшей из ныне действующих в России правозащитных организаций. Отслеживание ситуации с правами человека происходит объединенными усилиями московской и региональных правозащитных организаций. Московской организации отводится роль координатора, разработчика единой методологической базы мониторинга, составителя общероссийского доклада о положении с правами человека. Местные организации проводят мониторинг в своих регионах и составляют на его основе региональные доклады о положении с правами человека.

Условия, позволяющие построить работающую правозащитную сеть, сложились лишь к 1998 г., когда правозащитные организации появились практически во всех регионах и между ними стали налаживаться прочные связи.

С 1996 г. центральным направлением в деятельности МХГ является всестороннее обслуживание правозащитных организаций в российских регионах. К настоящему моменту число региональных организаций, с которыми группа поддерживает связь, превышает полторы тысячи. МХГ обратилась к своим коллегам в регионах с предложением о совместном осуществлении мониторинга прав человека и нашла достойных партнеров. Единая методика мониторинга была разработана совместно с Московским бюро Human Rights Watch. Финансовую поддержку проекта обеспечило Американское агентство международного развития (USAID).

В 1998 г. мониторинг был проведен в тридцати российских регионах. Результатом этой работы стал сборник, включающий в себя региональные доклады и основанный на них общероссийский доклад «О положении с правами человека на территории Российской Федерации за 1998 г.». Это был самый крупный совместный проект российских правозащитников за всю историю правозащитного движения в нашей стране.

В прошлом году в осуществлении проекта приняли участие уже шестьдесят организаций. (Результаты этой работы и представлены в настоящем сборнике). Начиная с 2000 г. положение с правами человека будет освещаться уже во всех восьмидесяти девяти российских регионах, и мониторинг станет действительно общероссийским.

Общероссийский доклад и доклады о положении с правами человека в отдельных регионах распространяются через местные, общероссийские и зарубежные СМИ; рассылаются во властные структуры в регионах и на федеральном уровне, а также в государствах – партнерах России по ОБСЕ и Совету Европы. Кроме того, доклады поступают в библиотеки, научные учреждения, учебные заведения и в общественные организации, интересующиеся проблемами прав человека.

Мониторинг позволяет не только выявить отдельные проблемы в области прав человека, но и дает достаточно полное представление об общей картине. К сожалению, доклады – и общероссийский, и региональные – свидетельствуют о вопиющем несоответствии между конституционными гарантиями и международными обязательствами России и реальным положением дел.

Независимое и беспристрастное свидетельство об этом диссонансе в докладах правозащитников – первый необходимый шаг к осознанию истинной ситуации международным сообществом, а, возможно, и отечественными властью имущими. Во всяком случае, при отсутствии четкого представления о проблеме трудно надеяться на ее решение.

Российский парламент, избранный в конце 1999 г., и новый президент, избранный уже в 2000 г., декларируют свою приверженность Конституции и закону. Президент В. В. Путин намерен добиться соблюдения федерального законодательства, в первую очередь Конституции, руководителями регионов. Систематические нарушения гарантированных Конституцией прав человека и гражданских свобод, о которых свидетельствуют региональные доклады, должны стать одной из основных причин отстранения глав регионов от должности по распоряжению Президента и предания их суду. Такое право предоставлено Президенту новыми законами, принятыми Федеральным Собранием. Использование этих законов для защиты прав человека и гражданских свобод станет лучшим свидетельством приверженности президента Конституции и закону.

Л. М. Алексеева

ДОКЛАД О ПОЛОЖЕНИИ С ПРАВАМИ ЧЕЛОВЕКА

От составителей

Настоящий доклад является обобщением мониторинга нарушений прав человека, проведенного правозащитными организациями в 60 регионах РФ. В его основу легли материалы региональных докладов. Отсутствие в тексте ссылки на источник подразумевает, что информация взята из соответствующего регионального доклада.

Кроме того, при работе над общероссийским докладом использовались материалы центральной прессы и московских профильных правозащитных организаций.

Авторы и составители разделов доклада

- Л. М. Алексеева – «Введение»
- Е. Ю. Еремеева – «Отказ в проведении справедливого публичного судебного разбирательства»
- Е. В. Калянова – «Право на экологическую безопасность»
- Н. В. Костенко – «Пытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания»; «Произвольные аресты, задержания»; «Соблюдение прав беженцев и вынужденных переселенцев»; «Положение заключенных»; «Положение бывших заключенных»; «Положение военнослужащих срочной службы»
- С. М. Лукашевский – «Лишение жизни по приговору суда»; «Политические и другие убийства, совершаемые в несудебном порядке»; «Исчезновение людей»; «Свобода от рабства»; «Произвольное вмешательство в частную жизнь, семью, жилище или корреспонденцию»; «Свобода слова и доступа к информации»; «Свобода убеждений, совести и религии»; «Свобода мирных собраний и создания объединений»; «Право на организацию местного самоуправления»; «Запрет на пропаганду войны, на подстрекательство к дискриминации и насилию»; «Положение национальных меньшинств»
- Н. В. Мелик-Карамова – «Отказ в возможности получения гарантированной внесудебной защиты нарушенных прав»
- Ю. С. Савенко – «Положение психически больных»

Предварительная обработка и систематизация информации – О. А. Горланов

Ответственный редактор – Д. А. Мещеряков

Введение

В 1999 г. в России произошла не просто фактическая смена президента – но и смена политического вектора, сопровождавшаяся существенным изменением ценностных приоритетов значительной части общества. С сожалением приходится констатировать, что перемены оказались не в пользу дальнейшего утверждения прав человека и гражданских свобод.

В. В. Путин, представленный Ельциным в качестве своего желательного преемника, обратился к идеям «порядка», «сильной власти», «общественного единства» и милитаристской риторике. Либеральные, демократические ценности не отвергались, но были отодвинуты на второй план. К несчастью, тот недолгий исторический срок, который россияне прожили по новым для них правилам общежития в стране и мире,

оказался недостаточным для прочного укоренения этих ценностей в массовом сознании. Под воздействием драматических событий второй половины 1999 г. по существу произошел переворот в общественном сознании, принявшем новые политические настроения федеральной власти. Внешним выражением этого переворота стал неожиданный и феноменальный взлет популярности Путина, завершившийся его избранием Президентом России в 2000 г.

Четыре события 1999 г. оказали принципиальное влияние как на политическую жизнь страны, так и на положение с правами человека:

- вторжение вооруженных отрядов чеченских боевиков на территорию соседнего с Чечней Дагестана (август 1999 г.);
- серия взрывов жилых домов в Москве и других российских городах с большим числом человеческих жертв;
- эскалация военных действий из Дагестана на территорию Чечни под лозунгом антитеррористической операции;
- выборы в Государственную Думу РФ.

Вторжение чеченских отрядов в Дагестан поставило события на Северном Кавказе в привычный для русского национального сознания смысловой ряд: неожиданное, ничем не спровоцированное нападение, ответный удар и война до полной победы над врагом. СМИ периода дагестанской военной кампании были полны репортажей о поддержке местным населением федеральных войск. Отступление чеченцев в результате ответных действий российской армии вызвало подъем национальных чувств и ощущение реванша за военные поражения первой чеченской войны. Освобождение Дагестана плавно перетекло в новую военную кампанию против Чечни.

Российские СМИ и людская молва приписали взрывы в российских городах, виновники которых до сих пор не найдены, мести чеченцев за изгнание из Дагестана и вторжение федеральных войск в Чечню. Военная операция против чеченских сепаратистов стала «справедливой войной» под названием «антитеррористическая операция». Федеральная армия и Владимир Путин, который предстал перед будущими избирателями как волевой лидер, способный обеспечить желанный «порядок», получили почти единодушную поддержку населения.

В этой необычайно благоприятной для федеральной армии атмосфере военные действия вылились в тотальный террор федералов против всего населения Чечни. Российское руководство и командование федеральных вооруженных сил способствовали массовому террору, заблокировав поступление независимой информации о событиях в Чечне. Военная цензура скрывала не только массовое насилие и бесчинства федералов, но и действительные масштабы потерь федеральных войск. Российские СМИ не выказали ощутимого протеста против незаконного лишения их доступа к информации и права на распространение информации о происходящем в Чечне (и не только в Чечне). Более того, явно усилилась самоцензура во многих российских СМИ. Даже политические партии демократической ориентации такие, как Союз правых сил, с оговорками, но поддержали действия федералов.

Усилились антидемократические тенденции во многих регионах. Это отчетливо проявилось в ходе выборов в Государственную Думу, когда региональные лидеры открыто занимались предвыборной агитацией в пользу «своих» кандидатов (что запрещено законом), оказывали им административную поддержку, блокировали возможность проведения полноценной агитационной кампании для конкурентов, добивались от избирательных комиссий отказа или снятия с регистрации неугодных кандидатов, а также игнорирования нарушений избирательного законодательства «своими» кандидатами.

Значимость роли масс-медиа в современных избирательных кампаниях, отчасти объясняет усиление давления на прессу со стороны властей. Сузились рамки свободы слова для журналистов СМИ, подконтрольных властям. Все новые независимые СМИ были поставлены под контроль или уничтожены административными и финансовыми методами.

Еще одним наглядным примером антидемократических тенденций стало очередное ужесточение противоправного режима регистрации по месту жительства и месту пребывания (особенно в городе Москва). Эти меры были направлены преимущественно против чеченцев и вообще выходцев с Кавказа и способствовали росту коррупции среди сотрудников правоохранительных органов и органов местной власти.

В течение всего 1999 г. осуществлялось скрытое, но последовательное наступление на независимые общественные организации – экологические, правозащитные, религиозные и др. Это наступление очень напоминает спланированную кампанию, поскольку имеет общие признаки по всей территории Российской Федерации.

Общественные организации оказывались не в состоянии пройти регистрацию и перерегистрацию. Отказы были массовыми. В их документах неоднократно выявлялись формальные ошибки, причем управления юстиции не делали ничего, чтобы помочь устранить их. Наоборот об отказе в перерегистрации, очевидно намеренно, сообщалось незадолго до истечения срока перерегистрации, и для ликвидации ошибок не

оставалось времени. Кроме того, организациям предлагалось исключить из названия слова «правозащитный», «права человека», а из «направлений деятельности» – «защиту прав человека». Власти откровенно стремились существенно сократить численность независимых общественных объединений и таким образом избавиться себя от общественного контроля, приостановить процесс формирования гражданского общества, продолжающийся и даже набирающий темпы.

В 1999 г. активизировалась деятельность правоохранительных органов, в особенности прокуратуры и ФСБ, против свободы убеждений и права на распространение информации. Это особенно ярко проявилось в возбуждении дел по обвинению в шпионаже. Неудачи с подобными обвинениями против активистов экологического движения (развалившиеся дела Александра Никитина в г. Санкт-Петербурге, Григория Пасько и Владимира Сойфера в г. Владивостоке) подвигли ФСБ к возбуждению дел по таким же обвинениям в других сферах – например, дело специалиста по контролю за вооружениями Игоря Сутягина, арестованного в октябре 1999 г. в г. Обнинске Калужской области. Его обвинили в разглашении секретных сведений, к которым он не имел доступа и которыми не располагал. Тогда же, в октябре 1999 г., в том же г. Обнинске был арестован по обвинению в уклонении от призыва на военную службу активный правозащитник Дмитрий Неверовский, от призыва не уклонявшийся, вовремя явившийся в военкомат, но потребовавший заменить ему военную службу альтернативной гражданской (согласно ст. 59 Конституции РФ).

В 1999 г. практически прекратилась судебная реформа, жизненно необходимая для становления правового государства в России. Более того, в течение этого года были изгнаны из судейского сословия несколько судей, именно в силу высокого профессионализма и строгого следования законам и Конституции РФ оказавшиеся инородными телами в среде своих коллег (судья Ольга Стрельник в Краснодарском крае, судья Виктор Миронов в Москве и др.). Неудачей для гонителей закончилась попытка лишить судейского звания Сергея Пашина – блестящего юриста, одного из авторов проекта российской судебной реформы.

В заключение следует отметить, что, несмотря на крайне неблагоприятные условия, в 1999 г. продолжался бурный рост правозащитного движения – повсеместно возникали новые правозащитные организации, а уже существующие – расширялись и укреплялись. Правозащитные организации оказались наиболее независимыми и объективными поставщиками информации о массовых нарушениях прав человека в Чечне и о положении беженцев из этого региона. Кроме того, именно в 1999 г. стало возможным говорить о том, что из конгломерата организаций, прежде почти не связанных между собой, сформировалось общероссийское правозащитное движение. Одно то, что в 1999 г. правозащитные организации 70 регионов провели совместный мониторинг выборов в Государственную Думу Российской Федерации, свидетельствует о наличии в стране общероссийской сети правозащитных организаций, способных к успешным совместным действиям по защите конституционных прав и свобод российских граждан.

Раздел 1. Уважение неприкосновенности личности

Лишение жизни по приговору суда

Вопрос о применении смертной казни в России длительное время не находит окончательного решения.

В ст. 20 Конституции РФ 1993 г., гарантирующей право на жизнь, было сохранено положение о возможности применения смертной казни (в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие преступления против жизни) впредь до ее отмены. Из данной конституционной нормы также вытекает, что отмена применения смертной казни может быть осуществлена не путем изменения Конституции, а на основе издания федерального закона.

Новый Уголовный кодекс Российской Федерации, вступивший в силу с 1 января 1997 г., уже после вступления России в Совет Европы, определил, что смертная казнь может быть установлена только за особо тяжкие преступления, посягающие на жизнь; не назначается женщинам, несовершеннолетним и мужчинам престарелого возраста и в порядке помилования может быть заменена пожизненным лишением свободы или лишением свободы на срок 25 лет.

Возможность применения смертной казни в УК РФ предусмотрена по пяти составам преступления: умышленное убийство при отягчающих обстоятельствах (ст. 105, ч. 2), террористический акт (ст. 277), посягательство на жизнь лица, осуществляющего правосудие или предварительное расследование (ст. 295), посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа (ст. 317) и геноцид (ст. 357).

Вступая в Совет Европы в 1996 г., Россия взяла на себя обязательство в течение одного года ратифицировать Протокол № 6 к Европейской Конвенции, касающийся отмены смертной казни в мирное время, и в течение трех лет после ратификации установить мораторий на исполнение смертных приговоров. 16 мая 1996 г. Президент Б. Н. Ельцин подписал указ о моратории, и со 2 августа 1996 г. смертные приговоры в России не приводились в исполнение. В 1998 г. Россия присоединилась к Протоколу № 6. Однако Государственная Дума до сих пор не приняла закона об отмене или моратории на смертную казнь (соответствующий законопроект вносился на рассмотрение депутатов дважды).

2 февраля 1999 г. Конституционный Суд РФ принял постановление № 3-П, которое фактически означает введение моратория на вынесение смертных приговоров. Согласно этому постановлению суд в составе судьи и двух народных заседателей не имеет права выносить смертные приговоры.

Согласно ст. 20 Конституции РФ обвиняемый, которому грозит высшая мера наказания, имеет право потребовать рассмотрения своего дела судом присяжных. До настоящего времени эта статья не имела силы, так как в разделе Конституции «Заключительные и переходные положения» говорится, что «до введения в действие федерального закона, устанавливающего порядок рассмотрения дел с участием присяжных заседателей, сохраняется прежний порядок рассмотрения соответствующих дел». Несмотря на то, что в Конституции не установлен срок, в течение которого должен быть введен в действие данный федеральный закон, Конституционный Суд счел пять лет, прошедшие со времени принятия Конституции, достаточными для того, чтобы законодательная власть решила эту проблему. Теперь смертный приговор может быть вынесен только судом присяжных. А поскольку такие суды действуют только в 9 регионах России из 89, то им запрещено вынесение смертных приговоров, исходя из принципа равенства всех граждан перед законом.

До решения Конституционного Суда в Ставропольском крае два человека, проходивших по одному уголовному делу, были приговорены к высшей мере наказания. Этот факт примечателен тем, что Ставропольский край принадлежит к числу регионов, где действует суд присяжных, который и рассматривал данное дело. В других регионах в истекшем году смертные приговоры не выносились.

3 июня 1999 г. Президент Б. Н. Ельцин помиловал последнего осужденного к высшей мере наказания. Всего за прошлый год было помиловано 256 человек. В частности, из Архангельской области – 15 человек, Брянской – 4, Камчатской – 13, из Республике Марий-Эл – 1, Саратовской области – 39, Тульской – 9. Смертная казнь заменялась осужденным на пожизненное заключение или 25-летний срок.

В то же время общественное мнение продолжает поддерживать идею сохранения смертной казни. По данным опроса Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), опубликованным 12 января 1999 г., 71% респондентов выступают за сохранение смертной казни (причем 21% высказались за расширение ее применения, по сравнению с практикой на момент опроса). За немедленную отмену смертной казни высказались лишь 5% опрошенных, за постепенную – 16%. Нередко в прессе публикуются интервью с осужденными, которые утверждают, что пожизненное заключение, учитывая условия содержания в российских тюрьмах, менее гуманный вид наказания, чем смертная казнь.

В обществе находит отклик идея о введении и применении смертной казни за распространение наркотиков. В Красноярском крае Общественный совет по борьбе с наркоманией (включающий 35 общественных организаций) начал сбор подписей в поддержку всероссийского референдума о введении смертной казни за этот вид преступлений. За проведение такого референдума высказались губернаторы Свердловской и Омской областей Э. Э. Россель и Л. К. Полежаев. Последний выступил с соответствующим заявлением на заседании Совета Федерации и получил поддержку 128 членов верхней палаты Федерального Собрания.

Серьезной проблемой современной России стали смертные приговоры, которые выносятся так называемыми шариатскими судами. В первую очередь, это относится к Чеченской Республике, а также, в меньшей степени, к Республике Дагестан. С точки зрения российского законодательства и норм международного права, шариатские суды являются самосудом.

6 февраля 1999 г. была опубликована информация о том, что Кадарским джамаатом вынесен смертный приговор человеку, совершившему убийство на почве бытового конфликта. Участники чеченского сопротивления с начала второго вооруженного конфликта в Чеченской республике неоднократно сообщали о казнях российских военнопленных, ссылаясь на «приговоры шариатского суда».

В ходе этого вооруженного конфликта появлялись сообщения о бессудных расстрелах, производившихся российскими военными, в частности о практике войск специального назначения уничтожать пленных после «форсированного допроса». По одному из свидетельств, группа задержанных в пригороде г. Грозного безоружных чеченских мужчин, подозреваемых в причастности к вооруженному сопротивлению, была расстреляна после передачи их сотрудниками МВД офицерам федеральных войск.

Политические и другие убийства, совершаемые в несудебном порядке

Право на жизнь – самое важное право человека. Для его защиты Генеральная Ассамблея ООН в резолюции № 35/172 от 15 декабря 1980 г. призвала государства соблюдать в качестве минимального стандарта положения ст.ст. 6, 14 и 15 Международного пакта о гражданских и политических правах, касающихся права на жизнь и гарантий прав каждого человека в сфере уголовного правосудия, с целью предупреждения политических убийств и других убийств в несудебном порядке.

В связи с распространенностью этого явления во всем мире ООН учредила должность Специального докладчика по вопросу о казнях без судебного разбирательства или произвольных казнях.

На основе практики Специального докладчика были выработаны следующие критерии. К произвольным и несудебным казням относятся:

- лишение жизни в результате приведения в исполнение приговора, вынесенного хотя и в соответствии с процедурой, но в ходе которой не были соблюдены надлежащие процессуальные нормы и не были приняты меры, гарантирующие защиту прав тех, кто приговорен к смертной казни;
- лишение жизни гражданских лиц военнослужащими или сотрудниками сил безопасности в нарушение законодательства, действующего в период состояния войны или вооруженного конфликта;
- лишение жизни в результате злоупотребления властью или чрезмерного применения силы должностными лицами по поддержанию правопорядка;
- случаи смерти в результате пыток или жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения во время задержания или содержания под стражей.

Казни, совершенные с нарушением процессуальных норм и прав осужденного, не имели места, поскольку с 1996 г. смертные приговоры в РФ не приводились в исполнение. Многочисленные бессудные убийства гражданских лиц военнослужащими засвидетельствованы во время военных действий в Чеченской Республике осенью-зимой 1999 г.

В региональных докладах описывается немало случаев смертей вследствие чрезмерного применения силы, а также пыток и жестокого обращения со стороны сотрудников правоохранительных органов. Соответствующие факты приведены в подразделе «Пытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания».

Для политических убийств, как отмечается в международных документах, характерной чертой является то, что жертвы были политическими противниками или рассматривались как таковые теми, кто находится у власти, или выступали против некоторых аспектов политики или экономических программ, осуществляемых в стране.

В России 1999 г. было совершено несколько убийств общественных деятелей и политиков. Но, поскольку следствие по таким делам длится годами и правоохранительные органы не дают четкой характеристики этих преступлений, общественность не имеет возможности однозначно классифицировать, какие преступления являются политическими, какие экономическими, а какие просто бытовыми.

Наибольший резонанс в российских СМИ имело покушение на депутата Законодательного Собрания г. Санкт-Петербурга В. С. Новоселова, неофициального лидера сторонников мэра города в представительном органе власти. Новоселов был главным претендентом на пост спикера Законодательного Собрания и одним из наиболее влиятельных депутатов.

Также в 1999 г. был убит депутат Городского совета г. Геленджика В. Карелин. Карелин был одним из возможных претендентов на пост главы г. Геленджика, выступал с заявлениями по многим местным злободневным проблемам (строительство грузового порта, незаконный оборот алкоголя, налоговые поступления с городского рынка).

В январе 1999 г. был убит Геннадий Борисов, профсоюзный лидер технических работников авиакомпании «Внуковские авиалинии», представлявший интересы рабочих в их противостоянии с администрацией. Борису удалось привлечь внимание Генеральной прокуратуры и Государственной Думы к конфликту вокруг длительной невыплаты рабочим заработной платы. Коллеги Борисова убеждены в том, что руководители компании причастны к гибели председателя профсоюзного комитета.

По информации Фонда защиты гласности, в 1999 г. были убиты 13 журналистов. Из них двое погибли осенью 1999 г. в Чечне во время бомбардировок российской авиации.

Исчезновение людей

Исчезновение людей – проблема международного характера. Генеральная ассамблея ООН приняла в 1979 г. резолюцию № 33/173 «Пропавшие без вести лица», затем создала Рабочую группу по вопросам насильственного или недобровольного исчезновения людей, которая, рассматривает обращения общественных организаций и родственников исчезнувших лиц, изучает ситуацию в конкретных странах и оказывает помощь правительствам в расследовании этих фактов.

Насильственными и недобровольными исчезновениями людей считаются: удержание людей официальными властями, организованными группами или отдельными лицами в изоляции с сокрытием места нахождения и судьбы лица; захват заложников; хищения людей, в частности детей, по различным мотивам и т.п.

С правовой точки зрения проблема исчезновения людей оказывается связанной с нарушением всех фундаментальных прав и свобод: права на жизнь, свободу и безопасность личности, права не подвергаться пыткам и другим жестоким и бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения и наказания.

На территории России зафиксированы все перечисленные виды исчезновения людей.

Наиболее острая проблема в этой сфере – захват людей преступными группами, базирующимися на территории Чеченской Республики (ЧР). Среди населения ЧР захват и удержание людей с целью получения выкупа превратились в последние годы в массовый промысел. Число людей, удерживавшихся на территории ЧР накануне вооруженного конфликта осенью 1999 г., определить достаточно трудно. По-видимому, можно говорить о нескольких тысячах человек. По информации Главного управления по борьбе с организованной преступностью МВД РФ, в 1999 г. в Северо-Кавказском регионе похищено 1 239 человек. По другим данным, одновременно только в одном Урус-Мартановском районе ЧР содержалось около 400 заложников.

Среди жертв похищений в 1999 г., как и в предыдущие годы, были иностранцы. Так, в мае 1999 г. был захвачен делегат Международного Комитета Красного Креста Р. Д. Круз, гражданин Новой Зеландии.

Заложников содержат в земляных ямах или подвальных помещениях, кормят очень скудно (обычно освобожденные говорят об одной тарелке супа в день), перепродают, заставляют работать, постоянно переводят из одного села в другое. Среди заложников много военных, в том числе солдат срочной службы. Например, 1 января 1999 г. в Республике Северная Осетия были захвачены солдаты срочной службы Сергей Бочкарев и Олег Копнин, призванные в Орловской области. Отмечено несколько случаев продажи командирами подчиненных им солдат.

Жертвами похищений становились не только взрослые, но и дети. Больше девяти месяцев провела в плену трехлетняя Елена Мещерякова (мать всю жизнь прожила в г. Грозном, работала заведующей детским садом). Когда ребенка возвратили матери (она заплатила выкуп, который постепенно снизился с пятнадцати тысяч американских долларов до одной тысячи), девочка весила 9 кг, почти не могла ходить, у нее было обезвоживание организма, нарушение кишечного всасывания, на теле – шрамы, ожоги. Более полугода продержали в заложниках восьмилетнего Георгия Ашкалова из станицы Галюгаевская Ставропольского края. В Саратовской области была похищена 12-летняя дочь местного предпринимателя Алла Гейфман. В доказательство своих намерений похитители отрезали девочке палец, позже – еще один, которые отсылали родителям. А. Гейфман удалось выволить из плена только через полгода.

С началом боевых действий осенью прошлого года, по информации СМИ, заложников активно перемещали по территории ЧР, перебрасывая в населенные пункты, еще не занятые федеральными войсками. Пленников пешком перегоняли по горной местности на значительные расстояния, тех, кто оказался неспособен выдержать длительные переходы, зачастую убивали. Судя по всему, так погиб Владимир Яцына, фотокорреспондент ИТАР–ТАСС, захваченный в августе 1999 г.

Ответные меры государства выразились в усилении наказания за похищение людей. 9 февраля 1999 г. вступила в силу новая редакция ст. 126 («Похищение людей») УК РФ, согласно которой похищение человека группой лиц наказывается заключением на срок от шести до пятнадцати лет, вместо пяти–десяти лет в старом варианте.

Власти, в первую очередь МВД, стремились представить ситуацию так, что освобожденные заложники получили свободу с их помощью, без выкупа и каких-либо условий. Однако насколько можно судить по сообщениям СМИ, это далеко не так. В большинстве случаев либо родственники заложников платили выкуп, либо российская сторона освобождала заложников в обмен, например, на чеченцев, отбывавших наказание за уголовные преступления на территории России. Власти Дагестана с января по октябрь 1999 г. добились освобождения 105 человек, еще 44 были освобождены благодаря деятельности общественной организации «Миротворческая миссия на Северном Кавказе» (председатель – А. И. Лебедь). Тем не менее, это значительно меньше, чем за тот же период времени было угнано в ЧР.

Неспособность властей справиться с этой проблемой подвигает родных и земляков похищенных на ответные адекватные действия. 8 января 1999 г. в армянском селе Эдиссия Курского района Ставропольского края был похищен и увезен в ЧР 14-летний мальчик, в ходе преследования похитителей был убит милиционер. В ответ жители села (среди которых были вооруженные люди) захватили в заложники 24 человека (в том числе 20 чеченцев), двигавшихся в ЧР по соседней дороге. Сельчане отобрали у захваченных документы и заявили, что будут удерживать их до тех пор, пока к ним не приедет губернатор края или власти ЧР не вернут мальчика. Однако менее чем через сутки после вмешательства краевых властей заложников отпустили.

Похищение людей с целью получения выкупа или для использования в качестве рабов – проблема, связанная не только с ЧР и чеченцами. Сообщения о таких преступлениях приводятся правозащитными организациями Астраханской, Пензенской, Саратовской, Тульской областей, Республики Кабардино-Балкария. Даже в преступных группах, базирующихся на территории ЧР, участвуют не только этнические чеченцы, но и русские, осетины, нагайцы. Есть факты вывоза заложников в Таджикистан. Однако можно говорить о том, что чеченская практика влияет на аналогичные преступления в других регионах России, в частности сказывается на степени жестокости в отношении заложников. Например, в Пензенской области похитители 14-летнего сына израильского бизнесмена Иосифа Шарона так же, как это практикуется в Чечне, присылали отцу отсеченные пальцы ребенка.

С началом нового вооруженного конфликта в ЧР, как и во время военных действий 1994–1996 гг., появились сообщения о военнопленных и мирных жителях, которые пропали без вести после задержания военнослужащими федеральных сил.

Широкий общественный резонанс получили события, связанные с исчезновением в ЧР журналиста радио «Свобода» Андрея Бабицкого. Это первый случай, когда есть серьезные основания предполагать, что федеральные силовые структуры использовали похищение как метод расправы с неугодным гражданином.

Свобода от рабства

В 1956 г. ООН приняла Дополнительную Конвенцию об упразднении рабства, работорговли, институтов и обычаев, сходных с рабством. В этой Конвенции было расширено понятие рабства, содержащееся в Конвенции Лиги наций о рабстве 1926 года.

В настоящее время некоторые нарушения прав человека получили название практики, сходной с рабством. К ней относятся: долговая кабала, кабальный и подневольный труд, торговля людьми и человеческими органами, эксплуатация детского труда, детская проституция и др.

Международное сообщество, обеспокоенное распространением современных форм рабства, вынуждено было принять нормативные акты по самым различным аспектам этой проблемы. В рамках ООН была создана Рабочая группа по современным формам рабства.

В новом законодательстве России уголовная ответственность предусмотрена за такие составы преступлений, как: принуждение к изъятию органов или тканей человека (ст. 120), торговля несовершеннолетними (ст. 152), вовлечение в занятие проституцией и организация притонов (ст.ст. 240, 214).

Информация правозащитных организаций и свидетельства средств массовой информации позволяют говорить, что в России существуют и имеют тенденцию к развитию некоторые виды нарушений прав человека, признаваемые в международном праве практикой, сходной с рабством.

Прежде всего, это похищения людей преступными группами, базировавшимися в Чеченской Республике. О размахе этого явления уже говорилось в подразделе «Исчезновение людей» настоящего доклада. Основной целью захвата людей было получение выкупа, что само по себе является практикой, сходной с рабством. Однако освобожденные заложники свидетельствуют, что достаточно часто пленники используются как рабы. Они работают на лесоповале, строительстве домов, военных укреплений, сельскохозяйственных работах. Заложников перепродают, обменивают (например, на подержанные машины), и т.д. При этом, конечно, нельзя отделить «переуступку заложника» от купли-продажи раба.

Среди тех, кто оказался в положении рабов в Чеченской Республике, значительную часть составляют военнослужащие срочной службы, захваченные в соседних регионах. Их часто используют как рабов, поскольку родственники большинства из них не в состоянии заплатить выкуп. Алексея Мукачева одни из хозяев использовали как грушу для отработки приемов рукопашного боя, а также в качестве мишени – ставили на голову и плечи яблоки и сбивали их из пистолета.

Особую тревогу вызывают факты продажи преступникам солдат-срочников своими командирами. Уже заведено около десяти уголовных дел по таким преступлениям. Упомянувшегося выше А. Мукачева вместе с двумя другими солдатами Ю. Дмитриевым и Р. Уваровым продал в рабство их старшина Д. Минеев.

Солдат продают не только в Чеченскую Республику, но и в Таджикистан. Так, Александр Колобов из Архангельской области был увезен из воинской части при космодроме Байконур в Казахстане офицером-казахом и переправлен в Таджикистан. Он находился в рабстве полтора года, пока ему не удалось сбежать. Примечательно, что командование части не предпринимало попыток найти А. Колобова и настаивало на том, что солдат самовольно оставил часть и находится в бегах.

В регионах России имеют место случаи практики, сходной с рабством. Пятеро солдат воинской части № 34605 Волгоградской области, в соответствии с приказом одного из старших офицеров, находились в распоряжении некоего акционерного общества, где исполняли обязанности подсобных рабочих. Солдаты пребывали там постоянно, положенного довольствия не получали, работали по 12 часов в сутки без всякой оплаты. На ночь их закрывали в полуподвальном помещении.

Сергей К. и Олег С. из Пензенской области, служившие в Республике Дагестан, при непосредственном содействии своих командиров были захвачены вооруженными людьми и восемь месяцев проработали в горах на кирпичном заводе. Их отпустили, когда прибыла «смена».

В региональных докладах описываются случаи, когда людей эксплуатируют как рабов за долги. Так, например, в Кировской области безработный Иван Кайсин проиграл 68 тысяч рублей и, чтобы отдать долг, был вынужден продать квартиру и работать за еду и кров в загородном хозяйстве «кредитора». В г. Бердске (Новосибирская область) двух девушек в качестве расплаты за квартирный долг принудили к занятию проституцией.

В Амурской области на лесозаготовках в тяжелых условиях работает ежегодно до двух тысяч граждан КНДР. Корейцы круглый год живут в неблагоустроенных землянках. Фактически они лишены каких-либо трудовых гарантий, свободы передвижения. За предоставление рабочей силы с корейской стороны расплачиваются 33% заготовленного леса.

В материалах правозащитных организаций и СМИ можно встретить множество упоминаний о несовершеннолетних, занимающихся проституцией. Нередко становятся достоянием гласности факты производства детской порнографии, причем часто речь идет об отлаженном бизнесе.

Отдельная тема – вывоз женщин за границу с целью сексуальной эксплуатации, так называемая «секс-торговля», близкая к проблеме рабства, рассматривается в «Докладе о положении с соблюдением прав женщин в Российской Федерации».

Представляется, что в России расширяется распространение практики, сходной с рабством, и эта проблема заслуживает большего внимания государственных органов и неправительственных организаций и принятия мер на законодательном и организационном уровнях.

Пытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания

В российском обществе проблема пыток обсуждается не один год. Особенно пристальное внимание ей было уделено в 1999 г. В ноябре МХГ совместно с Human Rights Watch (HRW) и Международным советом по реабилитации жертв пыток провела учебный семинар «Оказание практической помощи жертвам пыток». В очередной раз на семинаре констатировалась бездеятельность государства по ликвидации условий, способствующих распространению в правоохранительной системе недозволенных методов ведения следствия, включающих пытки.

Прежде всего речь идет о необходимости разграничения функций расследования преступлений, уголовного преследования, с одной стороны, и надзора за исполнением законов, в т.ч. органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, с другой. Сосредоточение этих функций в органах прокуратуры неизменно приводит к конфликту интересов. Выступая в единой связке с оперативными работниками милиции в расследовании преступлений, следователи прокуратуры практически всегда принимают их сторону при рассмотрении заявлений граждан о применении к ним недозволенных методов ведения следствия. Зная о том, что прокуратура скорее всего формально отнесется к рассмотрению жалобы, и небезосновательно боясь мести со стороны милиции, граждане далеко не всегда обращаются в прокуратуру с подобными заявлениями. Более того, обратившиеся по этому поводу граждане рискуют сами оказаться подсудимыми, как это происходит, например, в Кировской области.

Адвокат С. И. Лебедев подал заявление в прокуратуру Кировской области о том, что был избит в кабинете следователя УБОП одним из его руководителей полковником В. О. Покрышкиным. Рассмотрение заявления прокуратура поручила самим сотрудникам УБОП. В результате Лебедева привлекли к уголовной ответственности по ст. 306 УК РФ («Заведомо ложный донос»). 5 июля 1999 г. Первомайский районный суд г. Кирова назначил ему наказание в виде одного года лишения свободы и взыскал с него пять тысяч рублей в качестве возмещения морального вреда, причиненного Покрышкину.

29 мая 1999 г. житель г. Слободского А. Сысолятин обратился в прокуратуру с заявлением об избивании его нарядом милиции. Для него это кончилось приговором к пяти годам пребывания в колонии строгого режима за заведомо ложный донос и применение насилия в отношении представителей власти, и, кроме того, с Сысолятина было взыскано три тысячи рублей за причиненный моральный вред работнику милиции.

В Красноярском крае Общественный комитет по защите прав человека провел анкетирование судей и работников прокуратуры. Им было предложено ответить на вопрос о том, считают ли они эффективной деятельность прокуратуры по проверке заявлений о применении незаконных методов ведения следствия. Отрицательно ответили подавляющее большинство судей (82%) и большинство работников прокуратуры (52%). Причем 60% последних в качестве причины указали на то, что прокуратура не может эффективно проверять жалобы на применение пыток сотрудниками милиции, т.к. они вместе участвуют в расследовании преступлений. Остается только добавить, что следователи прокуратуры, если и не пытаются сами, то дают соответствующие указания, например, о помещении подследственного в «пресс-камеру» СИЗО. В Амурской области в рамках мониторинга нарушений прав человека был проведен опрос заключенных СИЗО г. Благовещенска. На вопрос, били ли вас в СИЗО, из 97 человек утвердительно ответили 86 (88,65% опрошенных).

Главная причина широкого распространения насилия в правоохранительной системе – безнаказанность. HRW располагает сведениями об осуждении за шесть лет только 25 сотрудников милиции. Ни прокуратура, ни суды не выполняют функций по защите прав подозреваемых и обвиняемых. Практически не работает целый ряд статей УК РФ: ст. 299 («Привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности»), ст. 301 («Незаконное задержание, заключение под стражу или содержание под стражей»), ст. 302 («Принуждение к даче показаний»), которая включает ответственность за применение насилия, издевательства или пытки, ст.

303 («Фальсификация доказательств»), ст. 305 («Вынесение заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта»), ст. 307 («Заведомо ложные показания, заключение эксперта или неправильный перевод»). Редкие случаи привлечения к ответственности истязателей, что, как правило, происходит лишь тогда, когда дело получает огласку в СМИ и имеет общественный резонанс, не только не влияют на ситуацию, но и подтверждают этот вывод. Примером может служить положение в Республике Мордовия.

2 февраля 1998 г. Верховный Суд республики приговорил семерых сотрудников милиции к различным срокам лишения свободы, признав их виновными по двум случаям применения пыток, один из которых связан с гибелью в 1995 г. 19-летнего О. В. Игонины. Было вынесено частное определение, в котором предлагалось министру внутренних дел России с целью недопущения подобного впредь «обратить внимание на причины и условия, способствовавшие совершению преступлений в органах внутренних дел Мордовии, нарушение прав граждан при проведении так называемых оперативных бесед, во время которых применялись пытки и истязания сотрудниками уголовного розыска».

Однако и в 1999 г. в мордовских СМИ регулярно появлялись сообщения о физическом воздействии на подследственных. 21 февраля 2000 г. адвокаты задержанных по громкому делу об убийстве в августе 1999 г. директора Ассоциации работников правоохранительных органов В. Лаврова провели пресс-конференцию. Защитник одного из обвиняемых адвокат Республиканской коллегии адвокатов И. Коробков сообщил журналистам следующее: «При предварительном расследовании грубейшим образом нарушаются не только нормы конституционного права, но и нормы уголовно-процессуального кодекса. В общей сложности мною было написано более десятка жалоб в прокуратуру города, республики, Генпрокуратуру. На первоначальном этапе следствия к моему подзащитному уже применялись незаконные методы следствия. Однако на все жалобы (с указанием фамилий истязателей) были получены формальные ответы: проверка проведена, ничего не обнаружено и т.д. От того, что мне рассказал мой подзащитный, даже у меня, немало лет проработавшего в уголовной сфере, волосы встали дыбом. Это можно увидеть разве что в кино про нацистов. Например, «растяжки». Человека сажают по-турецки, голову пригибают к ногам. На спину ставят стул и садятся. В таком положении человек находится час-два. В процессе допроса мой подзащитный трижды терял сознание. Когда применили полиэтиленовый пакет, парень не выдержал. Он настолько затравлен, что у него возникли мысли о самоубийстве».

Использование методов физического воздействия по отношению к задержанным свидетельствует не только о низкой квалификации сотрудников милиции, часто не имеющих юридического образования, но об общей проблеме кадрового комплектования органов внутренних дел. Работа в милиции привлекает определенную категорию граждан в первую очередь тем, что дает власть и возможность безнаказанно применять силу и даже совершать преступления. Низкая зарплата компенсируется вымогательством и воровством. Избиения, грубость, унижения, которые сопровождают граждан с момента задержания, часто не имеют мотивации и не зависят от тяжести совершенных ими преступлений, а, значит, являются выражением садистских наклонностей работников правоохранительных структур.

В качестве примера приведем несколько весьма характерных случаев, произошедших в 1999 г. в городе Санкт-Петербург.

Вечером 3 января господин Г. Н. Шестаков возвращался домой. Его остановил милиционер и попросил предъявить документы. Паспорта у Шестакова с собой не было, и он предъявил удостоверение жителя блокадного Ленинграда, которое милиционера не устроило. Он задержал Шестакова и доставил его в опорный пункт милиции. Там произвели обыск, содержимое карманов выложили на стол и составили протокол. В нем утверждалось, что Шестаков в пьяном виде нарушал общественный порядок, а вместо 1 200 рублей, которые были при Шестакове, в протоколе значилось 800 рублей. После того, как Шестаков отказался подписать протокол, его отправили в 10 отделение милиции, где в ответ на требование вернуть 500 рублей трое сотрудников по приказу офицера схватили 60-летнего человека, натянули ему на голову куртку, повалили на пол и стали избивать ногами. Потом бросили в камеру. Шестакову стало плохо. Вызвали «Скорую помощь», и врач констатировал перелом двух ребер и приступ стенокардии.

29 сентября врач-анестезиолог кафедры сердечно-сосудистой хирургии Военно-медицинской академии К. Журавлев с коллегой возвращался домой с дежурства. У станции метро «Пионерская» их остановили двое милиционеров и попросили предъявить документы. Документы оказались в порядке, но милиционеры заметили, что у коллеги Журавлева при себе есть немалая денежная сумма. Врачей пригласили в пикет, а оттуда без объяснения причин отвезли в 35 отделение милиции (начальник В. П. Дворяк), где деньги и вещи были изъяты. При составлении описи врачи заявили о пропаже двух 500-рублевых купюр. После этого их заперли в клетке, так называемом «обезьяннике». В тот момент, когда Журавлев попросился в туалет, его неожиданно повалили и стали избивать ногами. Он потерял сознание, а когда очнулся, старшина В. В. Рассказчиков связал его ремнем, притянув за пояс к лодыжкам, продел лом сквозь связанные руки и ноги, повесил Журавлева между двух стульев и на глазах у начальства продолжил избивание. Потом повалил на пол, сорвал с груди золотую цепочку и стал душить коленом, требуя: «Скажи, что цепочки не было». Пытка длилась до тех пор, пока истязатель не устал. Врачей отпустили около трех часов ночи, заставив подписать чистые листы. На прощанье Журавлев услышал: «Тебе повезло. У нас бывает, что не выходят из отделения, пропадают люди».

«Скорая помощь» доставила Журавлева в медицинскую академию с диагнозом: черепно-мозговая травма со множественными повреждениями мягких тканей. Начальник клиники и кафедры нейрохирургии академии профессор Б. Гайдар, отметив, что оба врача были абсолютно трезвыми, что подтверждено лабораторным анализом крови, заявил: «Мы дежурируем по «скорой» всего сутки в неделю, и почти каждый раз к нам привозят людей, избитых в милиции». Заместитель начальника ГУВД комментировать действия своих сотрудников отказался, заметив, что его смущает, что пострадавший был доставлен в то медицинское учреждение, где работает.

Месяц спустя в этом же отделении милиции при весьма странных обстоятельствах погиб 22-летний В. Поляков. Он был задержан, по версии милиции, за хулиганство, пытался убежать, сорвался с крыши и погиб. Однако родственники убеждены, что Поляков был забит до смерти. Их не пригласили на опознание, разрешение на захоронение дала прокуратура. Из личных вещей погибшего пропала обувь – основная улика. В документах, составленных врачами и прокуратурой, указаны разные причины смерти. Заключение судебно-медицинской экспертизы от родителей скрывают. В отделении милиции матери Полякова сказали, что они могут не только связывать «ласточкой», но и пустить пулю в затылок.

В квартиру, в которой вместе с приятелем в гостях находился 16-летний азербайджанец Ильчин, около шести часов вечера ворвались люди в штатском. Они избили хозяев и гостей. Ильчина погрузили в багажник «Жигулей», приятеля посадили в милицейский УАЗ и доставили в 34 отделение милиции. Обыск результатов не дал. Тогда сотрудники милиции достали пакетик с героином и предложили приятелю Ильчина подписать протокол об изъятии наркотика. Парень отказался, после чего его начали избивать шесть милиционеров, зажигалкой жгли бороду и заставляли звать на помощь Аллаха. Наступил черед Ильчина. Его били, надевали противогаз и пережимали шланг, поливали голову кипятком. Дважды он терял сознание. Потом его изнасиловали милицейской дубинкой. Сцену насилия милиционеры фотографировали со словами, что фотографии они пошлют на зону, «чтобы все видели, что ты не Ильчин, а Ирина». «Если бы его убили, было бы не так больно», – сказали родственники потерпевшего корреспонденту газеты «Петербург-экспресс».

Необходимо отметить, что милицейское руководство закрывает глаза на применение физического воздействия в значительной степени потому, что оценивает служебные качества своих сотрудников по количеству раскрытых ими преступлений.

Правоохранительные органы озабочены в первую очередь не борьбой с реальной преступностью, для чего им не хватает ни квалификации, ни средств, а борьбой за повышение показателя раскрываемости преступлений. Самым простым способом здесь является добывание любыми средствами признательных показаний, и неважно, кто их дает: настоящий преступник или невиновный человек. Признательные показания ложатся в основу обвинения, а подтверждающие их доказательства фабрикуются в процессе следствия.

Типичная ситуация выглядит следующим образом: сотрудники милиции задерживают гражданина по подозрению в совершении преступления, доставляют его в отделение и допрашивают. Именно в это время чаще всего применяются пытки. После получения признательных показаний задержанного передают следователю, который официально оформляет признание.

Надо сказать, что, помимо физического и морального воздействия на подозреваемого (обвиняемого, подсудимого, осужденного), все процессуальные этапы сопровождаются всевозможными нарушениями УПК РСФСР. Главное из этих нарушений совершает суд, который, как правило, не подвергает сомнению признательные показания и игнорирует заявления обвиняемых о применении к ним пыток. В результате обвинительный приговор может быть вынесен невиновному гражданину.

Одним из вопиющих примеров этому служит дело С. Михайлова, который 24 апреля 1995 г. был приговорен Архангельским областным судом к высшей мере наказания за изнасилование и убийство восьмилетней девочки. Верховный Суд РФ оставил этот приговор в силе. В основу обвинения легли признательные показания Михайлова, добытые с помощью пыток. Сотрудники милиции, причастные к следствию, получили высокие должности и звания. В 1996 г. в совершении этого преступления признался арестованный по другому делу некий Козлов. В декабре 1996 г. прокуратура Архангельской области вынуждена была начать расследование по вновь открывшимся обстоятельствам. Следствие тянулось несколько лет, потом Генеральная прокуратура передала его прокуратуре Вологодской области. В 1999 г. прокурор области В. Корнилаев подписал заключение, в котором сказано, что Михайлов не причастен к убийству. Все это время он находился в камере смертников.

Произвольные аресты, задержания

Возможные основания для осуществления сотрудниками органов внутренних дел административного задержания изложены в п. 1 ст. 241 КоАП РСФСР: совершение мелкого хулиганства; нарушение порядка организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций; злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции, народного дружинника, а также военнослужащего при исполнении им обязанностей по охране общественного порядка; проявление неуважения к суду; незаконные операции с иностранной валютой и платежными документами; торговля с рук в неустановленных местах; незаконная торговля товарами, свободная реализация которых запрещена или

ограничена; осуществление предпринимательской деятельности без регистрации или лицензирования; неповиновение работнику милиции, иному уполномоченному должностному лицу или представителю общественности; распитие спиртных напитков в общественных местах или появление в общественных местах в пьяном виде, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность; в случаях, когда имеются достаточные основания полагать, что лицо занимается проституцией; нарушение правил дорожного движения; правил охоты, рыболовства и охраны рыбных запасов и других нарушений законодательства об охране и использовании животного мира; а также в иных случаях, прямо предусмотренных законодательными актами РФ.

Задержание подозреваемого в совершении преступления регламентируется ст. 122 УПК РСФСР: «Орган дознания вправе задержать лицо, подозреваемое в совершении преступления, за которое может быть назначено наказание в виде лишения свободы, только при наличии одного из следующих оснований:

- когда это лицо застигнуто при совершении преступления или непосредственно после его совершения;
- когда очевидцы, в том числе и потерпевшие, прямо укажут на данное лицо, как на совершившее преступление;
- когда на подозреваемом или на его одежде, при нем или в его жилище будут обнаружены явные следы преступления.

При наличии иных данных, дающих основания подозревать лицо в совершении преступления, оно может быть задержано лишь в том случае, если это лицо покушалось на побег или когда оно не имеет постоянного места жительства, или когда не установлена личность подозреваемого».

Задержания, осуществляемые по причинам, отсутствующим в вышеприведенных статьях, являются необоснованными. В РФ необоснованные задержания граждан сотрудниками милиции носят повсеместный и массовый характер. Одна из основных причин этого явления заключается в том, что каждый патрульный милиционер имеет план, скольких правонарушителей за дежурство он должен задержать. Невыполнение плана чревато служебными неприятностями, поэтому милиционеры по различным надуманным основаниям задерживают граждан, главным образом тех, кто на общем фоне чем-то выделяется.

В состоянии слабого алкогольного опьянения житель г. Твери А. Веселов возвращался домой со дня рождения друга. На улице Желябова он был остановлен сотрудниками милиции. Заметив, что гражданин находится в нетрезвом состоянии, они вызвали по радиации патрульный автомобиль для доставки его в медицинский вытрезвитель. На вопрос, зачем они его задерживают, милиционеры ответили, что у них был неудачный день, смена скоро заканчивается, а они никого не задержали, личных претензий они к Веселову не имеют и что ему «просто не повезло». Ночь молодой человек провел в вытрезвителе. Последствия «невезения» были весьма существенными: испортились отношения с родителями, Веселова чуть не исключили из университета, на новой дорожке дубленке осталось большое несмываемое пятно машинного масла, которым его испачкал в вытрезвителе одетый в пропитанную маслом одежду сильно пьяный мужчина.

В связи с этим примером необходимо отметить, что необоснованное помещение в медицинский вытрезвитель – одно из самых распространенных явлений, вызванных существованием отдельного плана по задержанию граждан, находящихся в состоянии алкогольного опьянения. За «оказание услуг» вытрезвителя с граждан взимается определенная сумма. Однако вырученные таким образом деньги покрывают лишь 20–30% средств, необходимых на содержание вытрезвителей, остальные выделяются из бюджета региональных УВД. Планы вытрезвителей, таким образом, служат экономическим целям, т.е. призваны хотя бы частично обеспечивать расходы на их содержание.

В г. Москве, например, идет настоящая охота за нетрезвыми гражданами. Их задерживают чуть ли не у подъездов собственных домов. Так, вечером 28 декабря 1998 г. был схвачен в трехстах метрах от дома и доставлен в вытрезвитель известный литературовед и журналист Ст. Рассадин, который возвращался с вечеринки по случаю проводов старого года. Ему надели наручники, нанесли несколько ударов по лицу, по дороге выкрали 2 500 рублей денег. В вытрезвителе (недалеко от станции метро «Академическая») отказали в возможности позвонить домой. Отпустили его в половине первого ночи, узнав, что он журналист.

Своей неординарной внешностью привлек внимание сотрудников милиции житель г. Гатчины (Ленинградская область) гражданин Н. М. Туз: высокий рост, длинные волосы, неславянский тип лица. В ноябре 1999 г. в г. Санкт-Петербурге в районе пл. Восстания его остановили сотрудники милиции. Не удовлетворившись проверкой документов, они спросили, нет ли у него оружия, взрывчатки, наркотиков. Не поверив ответу, произвели обыск. Проверили содержимое карманов, сумки, заглянули под обложку паспорта. Узнав, что Туз работает в сфере книгоиздания, обвинили его в неуплате налогов. Сказали, что сегодня они не выполнили план по задержаниям, поэтому доставят его в отделение милиции. Тузу стало очевидно, что сотрудники милиции вымогают деньги. Опасаясь, что в отделении милиции у него отберут все деньги и будут бить, он предложил милиционерам 100 рублей. Эта сумма их устроила, и его отпустили.

В приведенном случае содержится и другая основная причина необоснованных задержаний, носящая ярко выраженный криминальный характер: вымогательство или изъятие денег у задержанных.

Летним вечером житель г. Пензы 48-летний Ф. П. Чернов вышел из дома за хлебом. Его остановили двое милиционеров, потребовали документы, заставили объяснять, почему у него такие длинные волосы. Мужчина стал резонно возмущаться. Тогда стражи порядка задержали его и доставили в участок. Там его продержали до утра, предвзвешенно избив и отняв деньги.

Гражданин Симачев, житель г. Астрахани, по просьбе матери, в связи с финансовыми трудностями в семье отправился продать несколько принадлежащих ей золотых украшений. На одной из улиц он был остановлен сотрудниками милиции. Его обыскали и, обнаружив изделия из золота, задержали и доставили в отделение милиции. Там золото изъяли без оформления протокола, без понятых. Потом Симачева допросили и отпустили. На следующий день его мать принесла бирки ко всем украшениям, но их ей так и не вернули.

Наибольшее количество задержаний, связанных с вымогательством, зафиксировано в г. Москве осенью 1999 г., когда московскими властями проводилась незаконная кампания перерегистрации граждан, временно пребывающих в городе. Распоряжением мэра г. Москвы от 13 сентября 1999 г. № 1007-РМ «О неотложных мерах по обеспечению порядка регистрации граждан, временно пребывающих в г. Москве» ГУВД было предоставлено право осуществлять проверки соблюдения правил регистрации по месту пребывания и по месту жительства в г. Москве и Московской области. Выполнение этого распоряжения вылилось в милицкий произвол, в результате которого пострадали в основном «лица кавказской национальности».

Сотрудники милиции главным образом по признаку этнической принадлежности останавливали человека. В нарушение п. 2 ст. 11 Закона «О милиции», не имея на то достаточных оснований, требовали предъявления документов, удостоверяющих личность. Убедившись в кавказском или среднеазиатском происхождении, задерживали и доставляли в ближайшее отделение милиции. Наличие регистрации по месту жительства в г. Москве, и уж тем более справки о регистрации по месту пребывания, от задержания не спасало. В отделении милиции, как правило, вымогали взятку или просто изымали имеющиеся деньги и без составления протокола о задержании или об административном задержании отпускали. В некоторых случаях задержания сопровождалось избиениями и практически всегда высказываниями, унижающими национальное достоинство задержанных.

Не забывала московская милиция и выполнение плана. В результате проведения операции «Вихрь-антитеррор» удалось добиться высокого показателя раскрываемости преступлений, самыми массовыми из которых стали незаконное хранение наркотических средств (ст. 228 УК РФ) и незаконное хранение или ношение оружия и боеприпасов (ст. 222 УК РФ). Все это изымалось у задержанных чеченцев и ингушей.

По данным правозащитного центра «Мемориал» и комитета «Гражданское содействие», заведомо неполный список лиц, которым были предъявлены сфальсифицированные обвинения, к 5 декабря 1999 г. насчитывал 51 фамилию. По сведениям на 29 декабря, из этого списка 20 человек содержались в СИЗО, 14 – отпущены под подписку о невыезде, один – под залог; 4 уголовных дела прекращены, свыше 30 – переданы в суды; состоялось 9 судов первой инстанции, все закончились обвинительными приговорами. Арестованные, их родственники и знакомые, бывшие свидетелями задержания, утверждают, что наркотики и боеприпасы были подброшены обвиняемым сотрудниками милиции во время задержания и личного досмотра на улице, дома или в отделении милиции.

Незаконные задержания «лиц кавказской национальности» проводились не только в г. Москве. Например, в г. Нижнем Новгороде на железнодорожном вокзале в сентябре проводились акции по массовому задержанию приезжих граждан и изъятию для проверки паспортов. Как правило, все задержанные подвергались штрафам за проживание без регистрации независимо от времени прибытия в город.

Каждый год в течение весеннего и осеннего призывов в массовом порядке задерживаются граждане призывного возраста. Подобная незаконная практика особенно распространена в г. Москве и г. Санкт-Петербурге. Так, осенью 1999 г. представители Выборгского и Калининского районных военкоматов г. Санкт-Петербурга совместно с органами внутренних дел проверяли документы у всех молодых людей на улицах, у метро, на дискотеках, задерживая тех из них, кто имел регистрацию по месту жительства в этих районах. Без оформления протокола задержанных сажали в автобус и отправляли в военкоматы. Там их осматривала медкомиссия. Тут же выносилось решение о годности к военной службе, после чего их отправляли в войска. Впоследствии все они из частей возвращались домой. У Комитета солдатских матерей по поводу подобных «призывов» сложилось мнение, что таким образом военкоматы борются за выполнение плана призыва.

Своеобразие в общую картину незаконных задержаний в 1999 г. внесли парламентские выборы. Из некоторых регионов поступала информация о незаконных задержаниях агитаторов (г. Томск), в том числе избирательного объединения «Яблоко» (Республика Башкортостан, г. Санкт-Петербург) и сборщиков подписей от СПС (г. Москва).

За неделю до выборов в г. Саратове сотрудники ДПС ГИБДД остановили автомашину, принадлежащую депутату областной думы, кандидату в депутаты Государственной Думы от ОВР В. Мальцеву, и произвели досмотр. Когда депутат потребовал предъявить основания задержания, сотрудники милиции сказали, что у них есть приказ руководства. После того, как обыск машины ничего не дал, приехал дежурный по городу подполковник Королев. Старший лейтенант, руководивший задержанием и обыском, доложил, что ничего не

найден, и получил от Королева указание: «Плохо искали, ищите лучше». Лейтенант нагнулся к машине и, выпрямившись, показал окружающим пакетик из фольги, лежавший на коврике, а некоторое время спустя другой сотрудник достал с сиденья уже обысканной машины пистолет. По факту «обнаружения» наркотиков и оружия было возбуждено уголовное дело. Работники прокуратуры признают, что вся эта история могла быть хорошо спланированной операцией по дискредитации кандидата в депутаты Государственной Думы.

Говоря об арестах, в первую очередь необходимо отметить весьма распространенную практику избрания этой меры пресечения по отношению к гражданам, совершившим незначительные преступления.

Отказ в проведении справедливого публичного судебного разбирательства

Право граждан на справедливое публичное судебное разбирательство обеспечивают:

- независимость судей и подчинение их только закону;
- равенство всех перед законом и судом;
- свободный доступ к правосудию;
- рассмотрение дел законным составом суда;
- рассмотрение дел в разумные сроки;
- рассмотрение дел с соблюдением процессуальных правовых норм.

Фактически ни одно из выше перечисленных условий в должной мере при отправлении правосудия не соблюдается.

Независимость судей и подчинение их только закону

В настоящее время суды РФ полностью не могут освободиться от влияния органов власти и правоохранительных органов. Судьи тесно сотрудничают с прокурорами, часто занимая позицию обвинителя, а не независимого арбитра.

В некоторых регионах суды финансируются из местного бюджета, что также отражается на их возможности отправлять правосудие независимо.

Интересный случай был описан правозащитной организацией Ставропольского края. Так, в декабре 1999 г. была зарегистрирована общественная организация «Сообщество судей судов общей юрисдикции Ставропольского края», целями которой являются обеспечение гарантий независимости судей, их профессиональных интересов, социальных прав и свобод, создание условий для отправления независимого правосудия и др. Однако среди источников финансирования указаны добровольные взносы и благотворительные пожертвования и иные источники, не запрещенные законодательством РФ. При этом благотворителями могут стать любые лица, в т.ч. органы власти и криминальные структуры.

Равенство всех перед законом и судом

В соответствии со ст. 7 Федерального закона «О судебной системе РФ» равенство всех перед законом и судом означает, что суды не отдают предпочтение каким-либо органам, лицам, участвующим в процессе сторонам по признакам их государственной, социальной, половой, расовой, национальной, языковой или политической принадлежности, либо в зависимости от их происхождения, имущественного и должностного положения... и иным признакам.

Однако повсеместно встречаются случаи, когда суды защищают интересы должностных лиц, государственных или правоохранительных органов в ущерб правопорядку.

Часто наблюдается дискриминация по социальному признаку и должностному положению. Так, в г. Кемерово произошло ДТП: трактор столкнулся с автомобилем ВАЗ, принадлежавшим бывшему сотруднику ГАИ. На основании акта, составленного сотрудниками ГИБДД, виновным в аварии было признано лицо, управлявшее трактором. При этом никакой экспертизы произведено не было.

В случае привлечения к уголовной ответственности сотрудников правоохранительных органов приговоры зачастую отличаются особой мягкостью.

Есть факты, свидетельствующие о нарушении принципа состязательности сторон и дискриминации.

Свободный доступ к правосудию

Этот принцип означает, что любое заинтересованное лицо имеет право обратиться в суд за защитой своих нарушенных прав. Нарушение данного принципа носит массовый и повсеместный характер.

Практически во всех регионах периодически приостанавливался прием судами исковых и иных заявлений. Аргументация разнообразна: сдача квартального (годового отчета), отсутствие финансирования, болезни и отпуска судей. Так, в Краснодарском крае в январе и июле 1999 г. в судах были вывешены объявления о том,

что прием жалоб и исковых заявлений от граждан прекращается на три недели «в связи со статистической отчетностью». При этом данное ограничение никоим образом не распространяется на «своих» людей, которыми являются работники органов власти, родственники, знакомые. Их заявления принимаются и рассматриваются.

Судьи часто, отказывая в принятии заявлений, нарушают требование ГПК РСФСР о вынесении мотивированного определения об отказе в принятии исковых и иных заявлений. Отказ формулируется устно, и граждане лишаются возможности обжаловать незаконные действия суда. В Республике Карелии судья одного из судов отказала в принятии искового заявления, мотивируя это тем, что дело изначально проигрышное.

Зачастую судьи пытаются принудить граждан вместо жалобы на незаконные действия должностного лица подавать исковые заявления. Так, жительница Амурской области 14 июня 1999 г. подала жалобу в Благовещенский городской суд на неправомерные действия и решения организации, в которой она ранее работала, ущемляющие ее права и свободы. Судья вынесла определение об оставлении заявления без движения и обязала женщину вместо жалобы подать исковое заявление.

Яркий пример нарушения права граждан на свободный доступ к правосудию был приведен астраханскими правозащитниками. Гражданин Ю. Н. Козлов обратился в суд Советского района г. Астрахани с иском о возмещении ущерба, причиненного незаконным изъятием имущества. Судья устно отказала в принятии искового заявления, разъяснив, что он должен обратиться в прокуратуру с заявлением о возбуждении уголовного дела в отношении должника. Но прокуратура уже отказала в возбуждении уголовного дела и разъяснила право обратиться в суд общей юрисдикции с иском, что и сформулировала в письменном ответе, который и был предъявлен суду Козловым. После нескольких неудачных попыток подать исковое заявление на приеме у судьи Козлов отправил его почтой, но до настоящего времени о судьбе иска нет никаких сведений.

Рассмотрении дел законным составом суда

Нарушение данного условия является, пожалуй, наименее распространенным в судопроизводстве. О нем упомянуто всего лишь в нескольких региональных докладах.

Рассмотрение дел в разумные сроки

Нарушение этого принципа является одним из наиболее часто встречающихся. Чрезвычайная загруженность судов не позволяет им рассматривать дела быстро. К особо серьезным последствиям для подсудимых, к кому применена мера пресечения в виде заключения под стражу, приводит длительное рассмотрение уголовных дел. Лица, содержащиеся в СИЗО, пребывают в нечеловеческих условиях. Они постоянно рискуют быть инфицированными туберкулезом, приобрести заболевания желудочно-кишечного тракта и нервной системы.

Рассмотрение дел с соблюдением процессуальных норм права

Именно это условие нарушается в наибольшей мере. Чаще всего общественные организации сталкиваются с жалобами граждан на:

Нарушения права на защиту, права на квалифицированную юридическую помощь

Так, в Амурской области следователи не стесняются компрометировать тех адвокатов, которых они не хотят допускать в качестве защитников по уголовным делам, находящимся у них в производстве. Примером может служить заявление следователей обвиняемому о том, что они найдут общий язык с его защитником. Тем самым следователи пытаются подорвать доверие к адвокату, и зачастую обвиняемые от них отказываются.

В Красноярском крае отмечены случаи рассмотрения дел без адвокатов даже тогда, когда его участие является обязательным (ст. 49 УПК РСФСР).

С большими трудностями сопряжено участие в гражданском и уголовном процессах общественных защитников, коими могут являться представители общественных правозащитных организаций. Судьи не принимают во внимание устные ходатайства о привлечении данных лиц в качестве представителей ответчика или подсудимого; не только не оформляют отказ мотивированным определением, но и не заносят подобного рода ходатайства в протокол, требуя предоставления доверенности, что служит поводом для отложения судебного заседания.

Нарушение процессуальных сроков и необоснованное затягивание процесса

Данное нарушение было зафиксировано во всех регионах, где проводился мониторинг нарушений прав человека. Как правило, нарушаются сроки оформления решений и протоколов судебных заседаний, сроки рассмотрения отдельных категорий гражданских дел (в частности жалоб на неправомерные действия должностных лиц). Это, в свою очередь, влечет нарушение права граждан на обжалование незаконных и необоснованных решений судов, а также лишает возможности приносить замечания к протоколам, которые являются важнейшим доказательством в судах второй и надзорной инстанций.

Так, в Новгородском городском суде решения гражданам на руки не выдаются вообще. Граждане записывают их под диктовку при оглашении, и суд истребует подпись «с решением ознакомлен».

Все региональные правозащитные организации отметили тенденцию к необоснованному затягиванию процесса. В связи с большой загруженностью судов дела откладываются на срок от полутора до трех месяцев. Суд не принимает надлежащих мер к сторонам, умышленно не являющимся на заседания, часто удовлетворяет необоснованные и не относящиеся к делу ходатайства участников процесса.

Нарушение гласности и открытости судебного разбирательства

В практике судов Волгоградской области сложилось правило, согласно которому сторона должна ходатайствовать перед судом о разрешении вести аудиозапись судебного заседания. Подобная практика распространена фактически во всех судах РФ. Суд запрещает вести аудиозапись лицам, участвующим в деле, и даже изымает диктофоны на период судебного заседания.

В ряде регионов ограничивается свободный доступ граждан в здание суда. Так, в Краснодарском крае, г. Саратове и других городах при входе в помещение судов выставлены судебные приставы, которые пропускают в суд лишь граждан, имеющих судебные повестки. У всех остальных граждан (за исключением знакомых судей, адвокатов, работников милиции и прокуратуры) приставы выясняют цели визита и на основании полученной информации решают вопрос пускать или не пускать гражданина в здание суда.

Об этом, например, свидетельствуют студенты юридических факультетов вузов г. Красноярска, которые были направлены в суды в рамках мониторинга нарушений прав человека. Перед судебным заседанием секретарь суда проверяет наличие вызванных в судебное заседание лиц по списку и пропускает в зал, у остальных требует объяснений цели визита и иногда отказывает в доступе.

Помимо этого излюбленным приемом судей стало проведение заседания в своих кабинетах, где максимально возможное количество присутствующих не превышает 5–6 человек. Это позволяет не допустить в процесс посторонних слушателей и сочувствующих, а особенно представителей СМИ.

Отказ в возможности получения гарантированной внесудебной защиты нарушенных прав

В ст. 33 Конституции РФ закреплено право гражданина обращаться лично или письменно, от своего имени или коллективно в государственные органы или органы местного самоуправления. Обращение граждан с жалобами в государственные органы – одна из самых распространенных форм внесудебной защиты нарушенных прав.

В качестве нормативной базы, регулирующей вопросы приема и разрешения жалоб и заявлений служит Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (в редакции от 4 марта 1980 г., с изменениями от 2 февраля 1988 г.) (далее – Указ ПВС СССР). Однако следует признать, что этот указ безнадежно устарел и не отвечает современным требованиям.

Из обобщения практики осуществления внесудебной защиты на территории РФ, можно сделать вывод, что в настоящее время государство не может гарантировать своим гражданам соблюдения права на обращение с жалобой в государственные организации и органы местного самоуправления. Основная проблема – не работающая система ответственности должностных лиц, обязанных принимать меры по жалобам и заявлениям граждан. Анализ позволяет выделить несколько групп типичных нарушений:

- отказ в регистрации жалоб и заявлений сотрудниками правоохранительных органов (прокуратура, милиция и др.), отказ в возбуждении уголовного дела;
- отказ в приеме жалоб и заявлений должностными лицами муниципальных органов (жилищные комитеты, администрации муниципальных образований, государственная инспекция по труду, социальные службы и др.), отказ в предоставлении мотивированного ответа;
- отказ в исполнении судебного решения судебными приставами-исполнителями.

Отказ в регистрации жалоб и заявлений сотрудниками правоохранительных органов, отказ в возбуждении уголовного дела

Одна из причин широкого распространения этого явления – зависимость следователей прокуратуры и милиции от мнения своего руководства, которое дает указания, на какие заявления нужно реагировать, а на какие необязательно. При том, что, согласно ст. 27 УПК РСФСР, следователь является самостоятельной процессуальной фигурой.

Другая причина – низкая квалификация следователей. Например, в прокуратуре Саратовской области 60% следователей имеют стаж работы менее трех лет.

Наконец, еще одна причина – нежелание сотрудников правоохранительных органов за низкую заработную плату исполнять свои обязанности.

Из проведенного в ходе мониторинга нарушений прав человека в Амурской области социологического опроса следует, что большинство опрошенных граждан (197 из 236 чел.) никогда не обращались за помощью в правоохранительные органы, предпочитая решать возникающие проблемы самостоятельно.

Прокуратура г. Нальчика выявила, что оперативные работники и участковые милиционеры без должного внимания отнеслись к двадцати одному обращению граждан. Заявления либо не регистрировались, либо не проверялись.

Отделом по надзору за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью прокуратуры Калининградской области в 1999 г. рассмотрено около двух тысяч жалоб на действия работников следствия и дознания прокуратуры и милиции. Отменено 148 незаконных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела (в том числе 111 – по жалобам), возбуждено 87 уголовных дел, отменено 174 незаконных постановления о прекращении и приостановлении следствия, проведено 70 оперативных совещаний по фактам нарушения конституционных прав граждан.

Факты отказа в регистрации заявлений от граждан имели место в РОВД г. Нижнего Новгорода и Нижегородской области. Например, гражданке Р. в ОВД Кстовского района было отказано в приеме заявления о том, что из гаража ее умершего гражданского мужа угнан автомобиль. Отказ мотивирован тем, что она не состояла в браке с покойным.

11 июля 1999 г. в Советском районе г. Новосибирска произошло преступление – подверглась избиению и изнасилованию известная культуристка. Добравшись до ближайшего поста ГИБДД, она попросила отвезти ее в отделение милиции. Сначала сотрудники ГИБДД отказывались это сделать, потом все-таки доставили постоянно теряющую сознание девушку в РОВД, где ей была оказана медицинская помощь, а сотрудники прокуратуры взяли показания. Больше недели пострадавшая пролежала в хирургическом отделении медсанчасти № 168. За это время никто из прокуратуры ею не интересовался. Уголовное дело передают от одного следователя к другому. Допроса свидетеля произведено не было. На девушку и ее родственников оказывается сильное давление, а правоохранительные органы надеются, что пострадавшая заберет заявление.

Массовый характер приобрело нарушение сроков рассмотрения жалоб и заявлений граждан.

Так, рязанская общественная организация «Выбор совести» 29 апреля 1999 г. обратилась в Сасовскую межрайонную прокуратуру с просьбой принести протест на постановление Сасовской городской Думы № 36 от 13 ноября 1997 г. Однако прокуратура в предусмотренный Указом ПВС СССР месячный срок так и не ответила заявителю.

Отказ в приеме жалоб и заявлений должностными лицами муниципальных органов, отказ в предоставлении мотивированного ответа

Очень часто в районных отделах социальной защиты, паспортных столах, в военкоматах, призывных комиссиях, ЖЭКах и др. организациях не принимают письменные жалобы и заявления граждан. Отказы дают без ссылок на нормативные акты, жалобы оставляют без рассмотрения, теряют зарегистрированные жалобы. Согласно Закону «О ветеранах», ветераны труда имеют право на 50- процентную скидку при оплате жилья и коммунальных услуг. Однако абонентские отделы предприятий коммунального хозяйства, как правило, игнорируют данное положение, при этом заявления ветеранов труда с требованием перерасчета квартплаты и платы за коммунальные услуги не принимаются.

Гражданка Н. А. Жукова, мать троих детей, неоднократно обращалась в жилищный комитет мэрии г. Петрозаводска по поводу проведения санитарно-технической экспертизы дома, в котором она проживает. Должностные лица городской администрации прислали ей лишь отписку. Еще в октябре 1991 г. состояние дома было признано ветхим, однако администрация не спешит принимать решение о предоставлении семье Жуковой нового жилого помещения.

Весьма распространены немотивированные отказы в принятии заявления о регистрации по месту жительства. Например, в г. Чите на протяжении длительного времени отказывали гражданке В. И. Буяновой в принятии заявления на регистрацию в квартире матери. На запрос читинской общественной организации «Центр гражданских инициатив» к начальнику паспортного стола был получен ответ, что данная гражданка к ним вообще не обращалась.

Нельзя назвать эффективной работу надзорных и контролирующих органов в Кировской области. Например, в ответ на жалобы граждан Государственная инспекция по труду вместо действительных мер по отношению к нарушителям КЗоТ РФ ограничивается ссылками на бюджетное недофинансирование нарушающей права работников организации. Бюрократическое безразличие к участнику Великой Отечественной войны, инвалиду Б. Шарову проявил военкомат Кировской области. При обмене военного билета в 1942 г. в него не записали ряд боевых наград, удостоверения к которым сохранились. Тем не менее военный комиссар Н. Михайлов считает претензии героя «нереальными и беспочвенными», а «переписку с инстанциями – бесцельной» и советуется ее прекратить.

Внесудебная защита нарушенных прав возможна путем обжалования действия (бездействия) должностных лиц в вышестоящем органе. Однако чаще всего это не приносит результата вследствие корпоративной солидарности чиновников. Жалобы отклоняются (чаще всего с формулировкой: «В процессе проверки факты не подтвердились») или их рассмотрение тянется до тех пор, пока жалобщик не смирится со своим положением.

За помощью к правозащитникам Мордовии обратился инвалид первой группы по зрению Ю. А. Терехин, которого с помощью подложных документов пытаются лишить квартиры. Правозащитники обратились в прокуратуру и РОВД с заявлением о проведении проверки по факту мошенничества, проведении экспертизы подложных документов, возбуждении уголовного дела против. Проведя поверхностную проверку, прокуратура рекомендовала обратиться в суд за защитой своих прав.

На протяжении пяти лет пытаются восстановить нарушенные права владельцы жительницы г. Тюмени Е. И. Сучкова и О. И. Минченкова. Их дом попал в зону строительства многоквартирного дома и был сожжен. Администрация города предоставила площадку под строительство с условием отселения жителей домов, попавших под снос. Однако застройщик – ТОО «Индивидуальные застройщики жилья и его эксплуатации» (директор П. П. Дизер) – условия не выполнил. Лишившиеся жилья граждане стали настаивать на том, чтобы администрация г. Тюмени потребовала от застройщика исполнения обязательства по предоставлению жилого помещения. Много раз обращались к прокурору округа, города, области, к депутатам городской думы и депутату Государственной Думы. История многократно освещалась на телеканале «Ладья» и в СМИ. Однако все попытки добиться справедливости результатов не дали.

Отказ в исполнении судебного решения судебными приставами–исполнителями

Главной целью тех, кто обращается в суд, является восстановление нарушенных прав. Для этого мало положительного решения суда, необходимо добиться его исполнения. И, если должник не исполняет решение суда добровольно, по смыслу Федерального закона «Об исполнительном производстве», на помощь должны приходиться судебные приставы-исполнители. В соответствии со ст. 19 Закона, жалобы на действия судебных приставов могут быть обжалованы у вышестоящего должностного лица. Кроме того, согласно ст.ст. 32, 33, 34 Федерального закона «О прокуратуре РФ», надзор за исполнением законов при осуществлении судебным приставом своих функций осуществляет Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры. Однако эффективность деятельности службы судебных приставов пока оставляет желать лучшего. В качестве примера приведем лишь один случай.

До сих пор не исполнено решение Советского суда г. Томска от 25 июля 1997 г. по иску гражданина Тамбиева о взыскании с гражданина Тренина суммы свыше шести миллионов рублей. 12 марта 1998 г. Тамбиев обращался к главному судебному приставу Томской области с жалобой, однако получил ответ следующего содержания: «...в соответствии со ст. 26 Федерального закона «Об исполнительном производстве», исполнительный документ возвращен судебным приставом-исполнителем взыскателю. Остаток задолженности составляет 4 662 руб. 20 коп.». Тамбиев вынужден был обратиться в Министерство юстиции РФ с жалобой на имя Главного судебного пристава. В ответе из Минюста было указано на принятие исполнительного листа к производству.

Произвольное вмешательство в частную жизнь, семью, жилище или корреспонденцию

Право на неприкосновенность частной жизни закреплено в Конституции РФ, однако отсутствие в законодательстве сколько-нибудь конкретных гарантий и механизмов его защиты не только создает атмосферу, благоприятствующую вторжению в частную жизнь со стороны государственных структур, коммерческих и криминальных организаций, но в большинстве случаев препятствует возможности обнаружения таких нарушений. До сих пор не принят закон о защите персональных данных, который позволил бы человеку осуществлять контроль за точностью такой информации, а также за тем, с какой целью используется информация личного характера, накапливаемая государственными органами и иными организациями. Хотя прослушивание телефонных переговоров органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, требует предварительной судебной санкции, технические возможности, заложенные в так называемой СОПМ-1 (системе оперативно-розыскных мероприятий), введенной в действие в 1994–1995 гг. ведомственным актом и позволяющей спецслужбам осуществлять телефонное прослушивание по собственному усмотрению, оставляют широкий простор для произвола и злоупотреблений. В 1998 г. начала вводиться в действие (также ведомственным актом) аналогичная система СОПМ-2, предназначенная для перехвата электронных коммуникаций. Таким образом, вопрос о телефонном прослушивании и перлюстрации электронной почты ставится в зависимость исключительно от профессиональной этики спецслужб и степени их уважения закона, а в современных российских условиях этого явно недостаточно.

Сотрудники ФСБ требуют от компаний, предоставляющих связь с Интернетом, обеспечить им такой доступ к своим каналам связи, который фактически позволяет ФСБ бесконтрольно осуществлять постоянное наблюдение за информационными потоками в сети, в том числе за электронной перепиской клиентов компаний.

В региональных докладах приводятся сведения о давлении на компании, предоставляющие каналы электронной связи. Представление о том, что же означает на практике внедрение СОРМ-2, можно составить на примере волгоградской компании «Байярд-Славия-Коммуникэйшнс». Предложенный «Байярду» план внедрения СОРМ предусматривал предоставление ФСБ за счет компании линии связи, переносного пульта управления, схемы узла связи с паролями и полного списка абонентов с личными паролями. После того, как «Байярд» отказался принять этот план как нарушающий Конституцию, ФСБ обвинило компанию в нарушении лицензии и отказе содействовать правоохранительным органам. Затем последовали проверки со стороны различных инстанций: пожарной охраны, Госсвязьнадзора, временное отключение от канала связи и т.д.

По словам работника одной из коммерческих фирм г. Нижнего Тагила, предоставляющих населению услуги по работе в сети Интернет, ФСБ оказывает давление на его фирму, чтобы она обеспечила сотрудникам ФСБ возможность свободного доступа к сети с целью получения информации, связанной с клиентами фирмы. В такую же компанию в Краснодарском крае обратился некий гражданин, предъявивший удостоверение работника одной из спецслужб, который без предъявления каких-либо судебных постановлений просил обеспечить ему негласный доступ к входящей и исходящей электронной почте Краснодарской краевой ассоциации по защите прав человека.

Следует отметить, что в Закон «Об оперативно-розыскной деятельности» было внесено дополнение, обязывающее органы и должностных лиц, осуществляющих оперативно-розыскную работу, обеспечивать в ходе соответствующих мероприятий «соблюдение прав человека и гражданина на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, неприкосновенность жилища и тайну корреспонденции». Однако подобные обязательства превращаются в фикцию при отсутствии системы внешнего контроля. При этом очевидно, что ФСБ наглядно демонстрирует свое стремление к установлению системы, при которой общество не имело бы возможности контролировать деятельность спецслужб, поскольку в условиях внедрения СОРМ-2 невозможно установить сам факт прослушивания.

Действительно, незначительный объем сведений о незаконном наблюдении с помощью технических средств в региональных докладах, да и в СМИ, является следствием того, что обнаружить и зафиксировать такое наблюдение удастся лишь в редчайших случаях. Не имея возможности представить веские доказательства, мы в настоящем докладе ограничимся предположением, что переговоры чиновников администраций, политических и общественных организаций в той или иной степени прослушиваются.

29 сентября 1999 г. депутат предыдущего состава Государственной Думы РФ Александр Венгеровский заявил, что в его кабинете в здании Думы были обнаружены подслушивающие устройства.

Как свидетельствует бывший первый заместитель Главы Администрации Кировской области В. Н. Перваков, в здании Администрации прослушиваются все телефоны, а специальный отдел делает для губернатора ежедневные «выборки» из разговоров сотрудников. По словам технического работника одного из узлов связи в Краснодарском крае, просившего не называть его имени из опасения преследований властями, прослушиваются телефоны руководителей всех общественных объединений и активных граждан из числа оппозиции. О прослушивании сообщается также в докладах по Ивановской, Курганской, Липецкой областям, Республике Коми.

Факты перлюстрации также трудно доказуемы. Однако нередко правозащитные организации и частные лица сталкиваются с тем, что корреспонденция поступает к ним в поврежденном виде или частично пропадает. Такие сведения есть в докладах по Ивановской, Кировской, Курганской, Липецкой областям. А. Ф. Бехтольд, руководитель Хабаровского регионального отделения общероссийского общественного движения «За права человека», 14 октября 1999 г. направил через Хабаровский почтамт заказным письмом жалобу в Европейский Суд по правам человека. Жалоба была составлена по форме и рекомендациям секретариата Европейского Суда. Однако из ответа секретариата Европейского Суда следовало, что в полученном им письме отсутствовала часть, касающаяся изложения собственно жалобы, обоснования нарушенных прав, использования заявителем средств защиты внутри страны.

Информация, добытая или якобы добытая с помощью скрытых средств наблюдения, используется для компрометации политических противников. Даже федеральная власть в деле Генерального прокурора Ю. И. Скуратова показала, что не чурается подобной практики.

Государственные структуры, руководствуясь своими интересами, не считают с правом граждан на неприкосновенность частной жизни. 22 сентября, через 19 дней после второго взрыва жилого дома в г. Москве, в г. Рязани в подвале жилого дома было обнаружено взрывное устройство, сходное по конструкции с теми, которые применяли террористы. Жителей дома заставили ночью немедленно покинуть квартиры, при этом двое или трое лежачих больных так и оставались в доме все время «операции». Было обследовано 80% жилого фонда г. Рязани; на дорогах, ведущих к городу, возникли заторы из-за проверок ГИБДД. Однако 24 сентября руководство ФСБ заявило, что все происшедшее было учебной операцией, а взрывное устройство – не настоящим.

Известны и более прозаические случаи бесцеремонного отношения властей к частной жизни граждан. В Курганской области военный комиссариат г. Кургана через администрацию школ распространил анкету для

призывников, включавшую вопросы, затрагивавшие врачебную тайну, личную информацию о родственниках призывника. На справке о семье призывника требовалась печать и подпись начальника местной коммунальной службы. Заполненные анкеты и справки должны были сдаваться классному руководителю. В целом непонятно, насколько широкий круг лиц имел доступ к собранной таким образом информации.

По данным Фонда защиты гласности, публикация информации, не соответствующей действительности, – самое распространенное нарушение, инкриминируемое СМИ: почти половина от общего числа нарушений (417 случаев). Однако большую часть «пострадавших» составляют представители власти, чиновники администраций и других государственных структур, для которых иск о защите чести и достоинства – одна из форм давления на СМИ. Большинство этих исков удовлетворяется. Но количество предъявленных или удовлетворенных исков не дает верного представления о степени распространенности этого вида нарушений.

В то же время простые граждане, столкнувшись с диффамацией, не всегда могут защитить свои права. Так, в Ростовской области семья Алексеевых, принадлежащая к баптистам, не смогла добиться в суде опровержения не соответствующих действительности сведений, содержащихся в газетной публикации. По мнению ростовских правозащитников, решение суда было вынесено необъективно, без учета имеющихся в деле доказательств. Газетные публикации, содержащие необоснованные обвинения в адрес религиозных групп (пятидесятников, Свидетелей Иеговы и др., которых обвиняют в основном в манипулировании своими адептами), стали постоянной практикой в рамках кампании против так называемых сектантов.

Множество случаев клеветы связано с избирательной кампанией в Государственную Думу РФ. Распространение не соответствующих действительности сведений с целью дискредитации кандидатов в депутаты практиковалось и представителями власти, и кандидатами-конкурентами. Наиболее расхожие обвинения – причастность к уголовным преступлениям и связь с криминальными структурами, получение от них денег на предвыборную кампанию.

Губернатор Кировской области В. Н. Сергеенков пытался дискредитировать неугодного кандидата В. Н. Первакова. В передаче местного телевидения «Слово и дело губернатора» Сергеенков заявил, что на Первакова заведены два уголовных дела. Однако в ответ на запросы УФСБ и УВД официально опровергли эту информацию. Перваков через суд потребовал от губернатора компенсации причиненного ему морального вреда.

В Кемеровской области через информационную программу местного телевидения была распространена информация о том, что кандидат в депутаты И. В. Ковтун (неугодный губернатору региона А. М. Тулееву) обвинен в изнасиловании несовершеннолетней. Ковтун обратился к прокурору области. В ответе прокурора сказано, что уголовное дело было закрыто в виду отсутствия состава преступления. Но Ковтуну не было предоставлено права выступить на телевидении с опровержением недостоверной информации.

Советник губернатора Ульяновской области С. Панчин, выступая на местном телевидении, обвинил Ю. Полянскова, ректора Ульяновского государственного университета и кандидата в депутаты, в использовании для финансирования предвыборной кампании денег фирм, торгующих фальшивой водкой. В то время как Ю. Полянсков, по мнению областных правозащитников, был одним из немногих кандидатов, представлявших в избирательную комиссию полные сведения о поступающих в его фонд деньгах и их расходовании.

Наиболее распространенной причиной несанкционированного проникновения в жилище является «охота» за гражданами, уклоняющимися от призыва на срочную службу в Вооруженные Силы или самовольно оставившими воинские части. Жительница г. Ульяновска утверждает, что к ней ночью через балкон вломилась сотрудница милиции и комендантуры и стала искать ее сына, который проходил срочную службу в г. Буденновске Ставропольского края, в воинской части № 205.

Уроженец г. Чебоксары (Республика Чувашия) А. Лазарев, не выдержав издевательств по месту службы, сбежал. В поисках Лазарева военнослужащие его воинской части приехали к нему домой и, не имея ордера на обыск, тем не менее обыскали квартиру.

Такие случаи отмечены также в Нижегородской и Пензенской областях.

Раздел 2. Соблюдение основных гражданских свобод

Свобода слова и доступа к информации

В 1999 г. продолжалось наметившееся в последние годы ухудшение ситуации с соблюдением свободы слова. Правозащитными организациями в 1999 г. отмечены факты давления на независимые СМИ, препятствования в получении и распространении информации, преследования журналистов, в том числе убийства и избиения.

По данным Фонда защиты гласности, более чем на четверть (с 1077 до 1380) увеличилось по сравнению с 1998 г. число зарегистрированных Фондом конфликтов в информационной среде. Планомерный рост числа конфликтов в течение, по крайней мере, последних четырех лет (1996–1999 гг.) косвенно свидетельствует об усиливающемся давлении на СМИ. В целом неблагоприятное положение в этой области подтверждается исследованием «Карта свободы слова в России», которое не выявило ни одного региона с благоприятными условиями для деятельности СМИ.

В ряде субъектов федерации продолжают действовать нормативные акты в той или иной мере ущемляющие права журналистов и СМИ. Первенство в плане противоречия местного законодательства Федеральному закону «О средствах массовой информации» и Конституции РФ, по-видимому, принадлежит Республике Башкортостан.

Так, в двадцати статьях республиканского Кодекса «О средствах массовой информации» имеются противоречия с федеральным законодательством. Установленный статьей 5 республиканского Кодекса о СМИ запрет цензуры (по аналогии со ст. 3 Закона о СМИ) фактически сведен на нет заключительной частью статьи, согласно которой «исключение составляют... иные случаи, предусмотренные действующим законодательством». Другая статья Кодекса ставит необоснованно жесткий запрет на свободную публикацию сведений, не только непосредственно относящихся к «личной жизни» и «семейной тайне» (понятия, которыми оперирует федеральное законодательство), но любых сведений, «затрагивающих» личную жизнь, т.е. фактически любых сведений о человеке. Также ущемляются права граждан других субъектов федерации на создание СМИ, ужесточены, по сравнению с федеральным законодательством, условия регистрации, расширены возможности для ее отмены и т.д.

В Кабардино-Балкарской Республике статья 62 регионального закона «О средствах массовой информации и издательской деятельности» устанавливает, что «представительства зарубежных СМИ в Кабардино-Балкарской Республике создаются с разрешения Кабинета Министров (Правительства) Кабардино-Балкарской Республики». Однако по федеральному закону для этого достаточно разрешения МИД РФ (ст. 55 Закона о СМИ).

Еще дальше пошли власти г. Нововоронежа (Воронежская область). Городская дума и администрация города выпустили постановление «О запрещении деятельности на территории г. Нововоронежа проверяющих лиц, иногородних СМИ без разрешения органов местного самоуправления». Этим же постановлением предписано: «...Нововоронежскому ГОВД обязать все блокпосты, других сотрудников милиции немедленно сообщать о появлении ... представителей иногородних СМИ в администрацию г. Нововоронежа и по возможности препровождать их в здание администрации».

Органы власти на законодательном уровне стремятся оградить себя от излишнего внимания журналистов, о чем свидетельствуют ущемление прав СМИ в документах, регламентирующих аккредитацию.

«Правила аккредитации и пребывания корреспондентов СМИ Российской Федерации и иностранных государств на территории Республики Башкортостан», а также «Положение о порядке аккредитации представителей СМИ при Президиуме Верховного Совета Республики Башкортостан» противоречат федеральному законодательству в тридцати восьми положениях.

В самом названии «Правил» заложено смешение принципиально различных правовых институтов и сфер правового регулирования: аккредитация, которая относится к сфере деятельности СМИ, и режим въезда и пребывания в республике небашкирских журналистов и членов их семей, что относится к области административного контроля. Уже само такое смешение означает дискриминацию отдельной социальной группы, и, естественно, противоречит Конституции РФ. Также в «Правилах» говорится не о журналистах, а о «корреспондентах СМИ», не о редакциях СМИ, а о «корреспондентских пунктах», для открытия которых требуется аккредитация, то есть разрешение. Это противоречит Закону РФ о СМИ, в котором создание СМИ регулируется не в разрешительном, а в регистрационном порядке.

В Саратовской области правила аккредитации позволяют Правительству области устанавливать квоту на аккредитацию журналистов от одного издания. Аккредитованный журналист «имеет право» пользоваться официальными документами Правительства, в то время как ст. 48 Закона о СМИ обязывает аккредитующую организацию предоставлять все необходимые журналисту документы. Наконец, если по Закону о СМИ аккредитация уже сама по себе дает право журналисту на посещение официальных мероприятий, то в Саратовской области аккредитованный журналист должен получить еще и «специальное приглашение».

Законотворческая деятельность, ущемляющая права СМИ, продолжается. В Законодательном Собрании Пензенской области обсуждался законопроект «О государственной поддержке СМИ», который в нарушение Закона о СМИ предусматривал лишение независимых СМИ положенных в соответствии с законодательством льгот.

На федеральном уровне также имели место попытки законодательно ограничить свободу слова. Государственная Дума 10 марта 1999 г. приняла Закон «О Высшем совете по защите нравственности телевизионного вещания и радиовещания в РФ». Закон одобрен Советом Федерации, однако Президент наложил на него вето, сославшись на наличие противоречий с Конституцией и другими нормативными актами. Рассмотрение закона сопровождалось активной полемикой как в Федеральном Собрании, так и в прессе.

Закон предусматривал создание Высшего совета, который, в частности, наделялся правом «требовать от вещателей, редакций, средств массовой информации предварительно согласовывать сообщения и материалы, а равно запрещать распространение каких-либо сообщений и материалов или их отдельных частей».

Ст. 1 закона «О Высшем совете» противоречит ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Если согласно Закону «свобода телевизионного вещания и радиовещания может быть ограничена в целях защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан», то по Конституции это возможно лишь «в целях защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц». По мнению Центра по правам СМИ, в то время как «норма Конституции позволяет запретить гражданину делать только то, что ущемляет конкретные права или законные интересы других лиц; формулировка Закона разрешает ограничивать всех граждан в их правах с целью защиты их же нравственности». «Это означает, что, как и в недалеком прошлом, государство (в лице Высшего совета по нравственности) получает право произвольно решать, в чем именно состоят «интересы граждан», и в соответствии с этой мнимой волей устанавливать нравственные и идеологические стандарты для телевидения». Кроме Конституции данный закон находился в противоречии и с КоАП РСФСР (в части объекта административной ответственности, размера налагаемых штрафов).

Впрочем, полемика вокруг закона имела очевидную политическую подоплеку. В преддверии выборов, при условии вступления в силу закона, Государственная Дума и Совет Федерации, в значительной мере оппозиционные федеральной власти, получили бы возможность оказывать давление на электронные СМИ.

Число СМИ независимых как от властей, так и от финансово-промышленных групп, остается незначительным. Правозащитные организации называют одного до трех независимых издания на регион, за исключением крупных городов. Положение таких СМИ всегда достаточно сложное и в экономическом, и в политическом отношении. В качестве типичного примера описания ситуации с независимыми СМИ приведем отрывок из доклада по Амурской области:

«Нет оснований утверждать, что в области в настоящее время существуют независимые в полном смысле слова СМИ. Одним из относительно независимых СМИ можно считать газету «Отражение», главным редактором которой является Евгений Головин, бывший офицер, воевавший в Афганистане. Газета часто публикует острые материалы, рассказывающие о злоупотреблениях государственных и муниципальных служащих. В частности, немало внимания было уделено на страницах «Отражения» заместителю мэра г. Благовещенска Б. Березкину. Последний обратился с иском к газете в Благовещенский городской суд. Можно было заранее предполагать, что судом искивые требования чиновника из администрации города будут удовлетворены. Так и случилось. По словам Евгения Головина, ему неоднократно поступали предложения изменить характер выступлений газеты в обмен на финансирование со стороны влиятельных людей как из властных структур, так и предпринимателей, на которые он не согласился, поэтому газета постоянно находится под угрозой закрытия».

Многие формально независимые издания подконтрольны своим владельцам, которые полностью определяют информационную политику. Такие издания, телекомпании могут критиковать власти, но это не означает, что редакции и журналисты самостоятельны в своей работе.

Особенно уязвимы СМИ, соучредителями которых являются местные органы власти (а в районах и небольших городах, как правило, существуют только такие СМИ). За отдельными исключениями, эти СМИ выражают точку зрения властей или, по меньшей мере, избегают их критиковать. В ответ на критику власти добиваются смещения главного редактора или преобразования газеты в муниципальное унитарное предприятие. Последний вариант означает потерю всякой самостоятельности.

Такая участь постигла газету «Соликамские вести» (г. Соликамск, Пермская область), позволявшую себе критиковать местную администрацию. Вслед за реорганизацией был тут же заменен главный редактор.

При непосредственном нажиме администрации г. Бердска (Новосибирская область), был уволен, причем с нарушением закона, главный редактор газеты «Бердские новости» А.В. Михальцев. Причина – критика мэра г. Бердска.

Применяется также упразднение изданий путем вливания их в другие, более лояльные. Публикации газеты «Ленинский путь» не устраивали главу администрации г. Туймазы и Туймазинского района (Республика Башкортостан) Р. Хамзину. Поэтому постановлением Туймазинского городского совета от 24 августа 1999 г., которое не было опубликовано, газета «Ленинский путь», (учредители – Туймазинский городской совет и коллектив редакции) был объединен с «Туймазинским вестником» (учредитель – администрация района). Учредителем объединенной газеты стала администрация, редактором – бывший редактор «Туймазинского вестника». Помещение и оборудование «Ленинского пути» перешли в собственность новой газеты.

В ряде регионов власти, фактически, стремятся уничтожить независимые и оппозиционные СМИ.

В Брянской области единственная независимая газета «Брянское время» за год была вынуждена дважды сменить помещение, арендодатели под давлением властей прекращали договоры с редакцией. Налоговая инспекция потребовала включить внештатных авторов газеты в число сотрудников и наложила штраф. Оказывается давление на рекламодателей с целью лишить газету этого источника дохода. Областная Дума распространяет свои материалы под грифом «всем, кроме Брянского времени», представители газеты не допускаются на встречи губернатора области с журналистами.

В Хабаровском крае телекомпанию «Телевидение Амура» отключили от эфира и опечатали помещение вопреки решению Хабаровского арбитражного суда, запрещавшему препятствовать телекомпании использовать арендуемое помещение.

В Республике Калмыкия средствами массовой информации, допускающим критику в адрес региональной местной власти, запрещено печататься на территории Калмыкии. Например, газета «Советская Калмыкия сегодня» после ее разгрома, вот уже на протяжении шести лет печатается за пределами Калмыкии. В Ставропольском крае печатается и газета Калмыцкого республиканского комитета КПРФ «Ленинский путь». Газета «Вечерняя Элиста», орган Калмыцкого отделения ОВР, печатается в г. Волжский Волгоградской области. На эти издания невозможно подписаться. Они не распространяются вместе с другими изданиями.

В декабре 1999 г. в Республике Татарстан типография отказалась печатать оппозиционную газету «Новая вечерка». Издатели вынуждены выпустить газету за пределами республики.

В Республике Мордовия газета «Время», после нескольких критических материалов в адрес республиканской власти, лишилась арендуемого помещения, журналисты газеты не могут получить аккредитации. Типография г. Рузаевка отказалась печатать местную газету «Совершенно откровенно» также из-за критических публикаций. Типографий, которые согласились бы печатать газету, в республике не нашлось, и теперь газета печатается в Московской области.

В соседнем регионе печатается и «Информационная газета», издающаяся в Курганской области.

Подвергаются преследованиям за критику и отдельные журналисты. Заместитель редактора газеты «Биробиджанер Штерн» (Еврейская автономная область) В. П. Фоменко выступил в газете с осуждением высказываний представителя «Конгресса русских общин» В. Н. Козлова-Бирского, как разжигающих межнациональную рознь. Материал не понравился редактору и учредителю газеты – областному Законодательному Собранию – и Фоменко лишился работы.

Заместитель редактора газеты «Иваново-пресс» (Ивановская область) Л. А. Ключкина и редактор отдела той же газеты Е. Г. Смагина были уволены за критические статьи в адрес мэра г. Иваново В. В. Троеглазова. Ранее Ключкина выиграла в суде дело о возмещении морального вреда за свои публикации. В настоящее время в суде находится аналогичный иск по публикациям Смагиной.

Журналистка издательского дома «Русский характер» (Новосибирская область) С. Бобко подготовила для московского журнала «Профиль» материал о трех наиболее влиятельных бизнесменах области, среди которых был Ю. Верясов, генеральный директор ОАО «ВИНАП», фактического владельца издательского дома. С. Бобко была уволена, а тираж журнала, поступающий в область (160 экземпляров), скуплен по указанию руководства ОАО «ВИНАП».

Особенно жесткое давление на независимые и оппозиционные СМИ оказывается во время региональных выборов. В этом отношении показательной была ситуация в Приморском крае, где в декабре 1999 г., кроме депутатов Государственной Думы, выбирали губернатора, депутатов законодательного собрания и мэра г. Владивостока. Следствием противостояния губернатора Е. И. Наздратенко и бывшего мэра г. Владивостока В. И. Черепкова стало расторжение в начале 1999 г. договора аренды газеты «Приморье», поддерживавшей Черепкова. Позднее такая же операция была проведена против радиостанции «Лемма», которая предоставляла эфир конкурентам действующего главы края на выборах губернатора. Администрация города потребовала от радиостанции покинуть помещение в связи «с нарушениями договора аренды». Однако Арбитражный Суд, куда обратились представители радиостанции, постановил в период рассмотрения дела не препятствовать сотрудникам радиостанции пользоваться помещением. Несмотря на это, 17 ноября 1999 г. мэрия г. Владивостока (Приморский край) прекратила вещание радиостанции, отключив электричество.

В ходе избирательной кампании по выборам губернатора Томской области преследованиям подверглись сразу несколько СМИ. 20 августа 1999 г. на Томской государственной телерадиокомпании, по требованию действующего губернатора В. М. Кресса, была закрыта программа «Экс-неделя». Передача «О политике, но со вкусом», выходившая на радио «Дайджест-FM» (Томская область), была закрыта в сентябре 1999 г. после того, как в ее программе выступил кандидат на пост губернатора области А. Деев. 8 сентября было приостановлено вещание телеканала «Студия СТС Антен», на котором выходила программа «Что делать?», освещавшая избирательную кампанию.

Впрочем, есть примеры, когда региональным СМИ удавалось успешно противостоять давлению властей.

В Удмуртской Республике 19 марта 1999 г. в помещении телекомпания «Альва», позволявшей себе критиковать власти, появились сотрудники МВД и представитель Госсвязнадзора и отключили вещание телеканала якобы из-за отсутствия лицензии. Телекомпания через суд добилась восстановления права на вещание.

В июне 1999 г. мэр г. Озерска (Челябинская область) С. Чернышев попытался закрыть муниципальную телерадиокомпанию, журналисты которой позволяли себе критику в его адрес. В течение года мэр не утверждал устав МТРК и попытался вместо нее создать новую структуру. Однако акции протеста журналистов

(голодовка семи сотрудников компании), поддержка населения и депутатов местного городского совета заставили Чернышева отступить.

В связи с выборами в Государственную Думу РФ был применен новый способ ограждения избирателей от нежелательной информации.

Власти Республики Башкортостан в период избирательной кампании пошли на открытое отключение вещания общероссийских каналов. Решением Государственного Собрания республики была почти на месяц (до конца предвыборной кампании) запрещена трансляция еженедельных аналитических программ телеканалов ОРТ и РТР, как нарушающих избирательное законодательство. Хотя характер и тон этих телепрограмм давал основание для утверждений о злоупотреблении телеканалами свободой слова, парламент республики пошел на очевидное нарушение права граждан на получение информации и превышение своих полномочий. Впрочем, после встречи Президента Республики Башкортостан с Президентом Российской Федерации полноценная трансляция каналов была восстановлена.

Не только башкирские власти использовали отключение вещания телевидения. Ранее губернатор Кемеровской области А. М. Тулеев прекратил трансляцию межрегионального телеканала: его не устроил сюжет о его оппонентах, показанный в программе «Губернские новости». В Тульской области передачи государственного канала РТР дважды прерывались блоками местной рекламы именно в тот момент, когда должен был транслироваться сюжет, критикующий губернатора области В. А. Стародубцева. В областную прокуратуру была подана жалоба, но оказалось, что виноватого найти невозможно.

Помимо прямого административного давления, прекращения вещания, попыток закрыть или преобразовать СМИ власти, с целью оградить себя от критики, используют и ограничение права журналистов на получение информации.

В первую очередь, как уже отмечалось, в получении информации власти отказывают негодным СМИ и журналистам. В этой связи уже упоминалась газета «Брянское время», которой было отказано в получении документов Областной думы, участии во встречах главы области с журналистами.

По информации Фонда защиты гласности, пресс-секретарь губернатора Курской области О. Шахова издала распоряжение, запрещавшее работникам предприятий, учреждений, организаций предоставлять журналистам информацию, определен даже список независимых СМИ, которым запрещается предоставлять какую бы то ни было информацию из областной администрации. В этом списке оказались оппозиционная газета «Хорошие новости», а также еженедельное приложение «АиФ–Курск» и газета «Курский вестник».

В Новосибирской области на заседание комиссии по проекту бюджета были допущены только журналисты СМИ, лояльных губернатору. Остальных охрана не пропустила в здание, ссылаясь на распоряжение пресс-секретаря губернатора В. Чеплыгина.

Из-за своих разоблачительных статей лишился возможности полноценной работы журналист газеты «Красная звезда» капитан первого ранга Валерий Громак, расследовавший случаи коррупции на Балтийском флоте. Решением заместителя начальника штаба контр-адмирала Валерия Бобровского журналиста лишили постоянного пропуска в воинские части и на корабли.

Желание федеральных структур ограничить деятельность журналистов с очевидностью проявилось во время военных действий в Чеченской Республике и Республике Дагестан, когда силовые структуры стремились контролировать распространение информации о ходе вооруженного конфликта. Журналистов не допускали в зону боев, ограничивали их работу рамками специально организованных поездок в недавно занятые федеральными войсками населенные пункты. Против самостоительно работавших в зоне военных действий журналистов устраивались провокации. Наиболее громким случаем было исчезновение уже в январе 2000 г. журналиста радио «Свобода» Андрея Бабицкого. Только под давлением общественности силовые структуры признали факт задержания Бабицкого и заявили о якобы имевшем место его обмене на российских военнопленных. 25 февраля в Дагестане, при попытке спецслужб переправить его за границу по фальшивому паспорту, Бабицкому удалось освободиться. Он был немедленно задержан и обвинен в подделке документов. В настоящее время А. Бабицкий находится под следствием, но освобожден под подписку о невыезде.

Тема преследования журналистов силовыми структурами не ограничивалась делом Бабицкого. В 1999 г. закончились два дела по обвинению журналистов А. Никитина и Г. Пасько, занимавшихся экологическими проблемами, связанными с военным отходами, в разглашении государственной тайны.

В случае А. Никитина можно говорить о серьезном успехе правозащитников. Никитин обвинялся в шпионаже и разглашении государственной тайны за участие в составлении доклада объединения Bellona «Северный флот – потенциальный источник радиоактивного загрязнения региона». После ареста 6 февраля 1996 г. Александр Никитин провел около 10 месяцев в изоляторе ФСБ в г. Санкт-Петербурге. 14 декабря 1996 г. он был освобожден под подписку о невыезде. Первое судебное заседание по его делу длилось с 20 по 29 октября 1998 г. в городском суде Санкт-Петербурга и закончилось направлением дела на дополнительное расследование в ФСБ. 29 декабря 1999 г. городской суд Санкт-Петербурга, вновь рассматривавший дело, оправдал Никитина по всем пунктам обвинения.

20 июля завершилось дело журналиста Григория Пасько. УФСБ по Тихоокеанскому флоту до конца процесса настаивало на том, что Пасько виновен в разглашении, под видом распространения экологической информации, сведений, являющихся государственной тайной. В итоге, Г. Пасько был осужден на три года лишения свободы по абсурдному обвинению в превышении должностных полномочий, но был освобожден из зала суда по амнистии. Приговор обжалован адвокатами Пасько.

Как и в предыдущие годы, журналисты продолжают подвергаться психологическому и физическому давлению. Нередко связь между нападением на журналиста и его профессиональной деятельностью неочевидна. Однако правоохранные органы саботируют расследование таких преступлений, и истинные причины нападений так и остаются не известными. Так в апреле 1999 г. в г. Сыктывкаре (Республика Коми) был избит ответственный секретарь газеты «Семь дней – Экспресс» Александр Виноградов. Грабители похитили у него дипломат, но не взяли бумажник. Виноградов на момент нападения занимался расследованием конфликта внутри РПЦ.

Правоохранные органы долго не заводили уголовного дела, тормозилось фактическое начало расследования.

Дело убитой в 1998 г. редактора «Советской Калмыкии сегодня» Ларисы Юдиной, хотя и было доведено до конца – 29 ноября 1999 г. суд вынес приговор в отношении ее убийц – однако заказчики убийства следствием так и не установлены, несмотря на то, что из ставших известными материалов следствия очевидно отсутствие личного мотива у непосредственных исполнителей преступления и их связь с представителями республиканской власти.

Информация об угрозах, нападениях на журналистов приводятся в докладах Брянской, Кировской, Свердловской, Новосибирской, Саратовской, Томской, Тюменской областях, Республики Коми.

В Ростовской области большой общественный резонанс получило покушение на военного журналиста А. Толмачева, известного своими критическими выступлениями о коррупции и экономических преступлениях в Северо-Кавказском военном округе. В Белгородской области 17 ноября 1999 г. милиционерами был задержан, якобы за хулиганство, и избит журналист «Комсомольской правды – Воронеж» Андрей Егонянц. Сотрудники правоохранных органов открыто заявили журналисту, что реальная причина задержания – его публикации о противозаконных действиях белгородской милиции. В Саратовской области вскоре после публикации в местной газете разоблачительного материала о губернаторе области и его окружении был избит ее автор Александр Крутов.

В 1999 г., по данным Фонда защиты гласности, погибло 13 журналистов. Двое, Супьян Эпендиев и Рамзан Межидов – в Чечне, во время бомбардировок российской авиации.

Свобода убеждений, совести и религии

По сведениям Министерства юстиции, на начало 1999 г. в Российской Федерации было зарегистрировано 16 749 религиозных объединений. Из них большинство приходится на Русскую Православную Церковь – 8 897, мусульман – 3 072 и протестантов (евангельские христиане-баптисты и евангельские христиане) – более 1 200.

Положение религиозных объединений определяется Законом «О свободе совести и религиозных объединениях». Принятый еще в советский период (1990 г.) этот закон соответствовал Конституции и международному праву. В 1997 г. был принят новый значительно менее либеральный закон. В Преамбуле нового закона оговаривается «особая роль православия» (п. 4), и декларируется «уважение» религий, «составляющих неотъемлемую часть исторического наследия России» (п. 5 Преамбулы). Но самое главное принятые поправки вводили 15-летний ценз для религиозных объединений. Для того, чтобы получить возможность зарегистрироваться в качестве полноценной религиозной организации община должна 15 лет существовать как религиозная группа (не будучи даже юридическим лицом) и ежегодно извещать о своем существовании местные власти. Религиозные объединения, которые имели регистрацию по закону 1990 г., но не могут документально доказать 15-летнее существование «на данной территории», сохраняют статус юридического лица, но должны каждый год проходить перерегистрацию. До наступления 15-летнего срока такие религиозные организации лишаются ряда существенных прав, которыми обладают полноправные религиозные организации, а именно:

- просить Президента РФ об отсрочке от призыва на военную службу и освобождении от военных сборов своих священнослужителей, а также не имеют права на замену военной службы альтернативной службой для последователей данной религии;
- создавать образовательные учреждения;
- обучать детей религии вне рамок образовательной программы;
- иметь при себе представительство иностранной религиозной организации;

- проводить религиозные обряды в лечебно-профилактических и больничных учреждениях, детских домах, домах-интернатах для престарелых и инвалидов, в учреждениях, исполняющих уголовное наказание в виде лишения свободы;
- производить, приобретать, экспортировать, импортировать и распространять религиозную литературу, печатные, аудио- и видеоматериалы и иные предметы религиозного назначения;
- учреждать организации, издающие богослужебную литературу и производящие предметы культового назначения;
- создавать образовательные учреждения, а также учреждать средства массовой информации;
- создавать учреждения профессионального религиозного образования для подготовки служителей и религиозного персонала;
- приглашать иностранных граждан для занятия профессиональной, в том числе проповеднической, религиозной деятельностью.

Это положение (п. 3 ст. 27) фактически лишало религиозные организации, которые не отвечали условиям 15-летнего ценза, возможности какой-либо активной общественной деятельности.

В апреле 1999 г. российский Уполномоченный по правам человека опубликовал заключение, в котором признал несоответствие ряда положений закона Конституции и, главным образом, нормам международного права (в первую очередь Европейской конвенции по правам человека).

Кроме положений, упомянутых выше, в заключении Уполномоченного также отмечен как дискриминационный запрет представительствам иностранных религиозных организаций «заниматься культовой и иной деятельностью» и невозможность получить статус религиозной организации. Кроме того, закон позволяет ограничивать право на свободу вероисповедания с целью «обеспечения обороны страны и безопасности государства» (п. 2 ст. 3) причины, не предусмотренные Европейской конвенцией.

В соответствии с поправками к закону все религиозные объединения должны были пройти перерегистрацию до конца 1999 г. Однако для значительного числа религиозных объединений перерегистрация превратилась в серьезную проблему: много месяцев не обнародовались правила регистрации, не хватало персонала, кроме того целый ряд религиозных организаций столкнулись с проблемами при доказательстве своего 15-летнего существования.

В результате на 1 сентября 1999 г. перерегистрировалось 37% религиозных объединений на федеральном уровне и лишь 20% на местном. В Архангельской области к декабрю 1999 г. только 9 из 28 мусульманских общин прошли перерегистрацию, также проблемы с регистрацией возникли у буддийских общин. Сложности при перерегистрации имели место и у мусульман Пермской области.

Установленный законом 15-летний ценз породил еще одну проблему. Даже если принять главную идею закона «О свободе совести» о том, что на зарегистрированные группы, принадлежащие к религиозным течениям, не укоренным на территории России, первые 15 лет их существования не должен распространяться полный объем прав религиозной организации, ряд религиозных сообществ оказываются дискриминированы. Закон требует документального подтверждения 15-летнего существования т.е. документы о регистрации еще советского периода (до принятия либерального закона о свободе совести в 1990 г.). Однако при советской власти общины таких религиозных течений, как «Свидетели Иеговы», «Общество сознания Кришны», православные (не старообрядцы), не признававшие юрисдикции Московской патриархии, в соответствии религиозной политикой не могли быть зарегистрированы. Следовательно, общины, существовавшие нередко несколько десятилетий, могут не получить регистрации с полным набором прав.

Так, в Нижегородской области двум общинам Истинно православной церкви было отказано в регистрации в качестве полноправной религиозной организации на основании требований закона о 15-летнем цензе.

На федеральном уровне в 1999 г. было отказано в регистрации католическому ордену «Общество Иисуса» (иезуиты) из-за того, что он является самостоятельной структурой в рамках католической церкви.

Кроме того, появились сообщения о преследованиях в регионах организаций за нарушение Закона «О свободе совести» (выразившееся в продолжении практики полноценных религиозных общин), которые по мнению властей не имеют 15-летнего стажа. В июне 1999 г. в Челябинской области отклонили заявку «Церкви Иисуса Христа святых последнего дня» на том основании, что община нарушает Закон «О свободе совести», занимаясь миссионерской деятельностью.

В итоге проблема 15-летнего ценза была до некоторой степени разрешена постановлением Конституционного Суда, принятым 23 ноября 1999 г., о конституционности положений Закона «О свободе совести». Поводом к этому делу послужили жалобы религиозного общества Свидетелей Иеговы из г. Ярославля (Ярославская область) и религиозного объединения «Христианская церковь прославления» из г. Абакан (Республика Хакасия). Эти общины были зарегистрированы, но получили от местных прокуроров уведомления об ограничении своих прав в соответствии с Законом «О свободе совести».

Конституционный суд признал положения закона, ограничивающие права религиозных организаций, не противоречащими Конституции. Однако постановил, что на религиозные организации, зарегистрированные по закону 1990 г., и до принятия поправок к закону располагавшие полным объемом прав не может распространяться требование 15-летнего ценза. Также оно не может распространяться на региональные отделения религиозных структур, зарегистрированных на федеральном уровне в качестве полноправных религиозных организаций.

Решение Конституционного суда сняло юридические препятствия для регистрации общин религиозных течений, которые успели обрести приверженцев в России за последние десять лет. Однако дискриминация и откровенные притеснения со стороны властей, которые испытывали приверженцы «нетрадиционных» религий не исчерпывались отказами в регистрации. Само деление религий на «традиционные» и «нетрадиционные» прочно вошло в обиход и активно используется, в первую очередь, чиновниками. Это деление становится основой для предвзятого, заведомо негативного отношения к «нетрадиционным» религиозным течениям.

В нижегородском докладе говорится о настороженном отношении властей к «нетрадиционным» религиозным течениям. По мнению авторов доклада по Тверской области: «Остальные религии (кроме РПЦ. Сост.) находятся «в загоне» и, зачастую, доведены до положения полуподпольных сект».

Весной 1999 г. секретарь Комиссии по вопросам религиозных объединений Генрих Михайлов заявил, что «Свидетели Иеговы» в регионах продвигают своих представителей в местные законодательные органы и что их активность носит «откровенно агрессивный характер».

Именно «Свидетели Иеговы» оказались в центре внимания в связи с попытками государственных структур ограничить деятельность «нетрадиционных» религий. В феврале 1999 г. в Головинском межмуниципальном суде г. Москвы рассматривалось дело о лишении регистрации московской общины «Свидетелей Иеговы» в связи с нарушением Закона «О свободе совести». Процесс достаточно подробно освещался в СМИ. Иеговистам предъявили обвинения в разжигании религиозной вражды, разрушении семьи, посягательстве на личность, права и свободы граждан, вовлечение несовершеннолетних в деятельность организации. Однако в ходе судебного разбирательства обвинение свелось к таким доводам, как противопоставление «Свидетелями Иеговы» своей религиозной доктрины другим, в том числе православной, игнорирование религиозных и культурных традиций России, отказ от переливания крови по медицинским показаниям, конфликты взрослых детей, принадлежащих к иеговистам, со своими родителями на религиозной почве. Судья Е. И. Прохорычева не приняла доводы обвинения, но и не решилась вынести окончательного решения. Дело направлено на экспертизу, которая продолжается по сей день.

Тем не менее, не подтвержденное судом негативное представление о иеговистах оказывает влияние на исход судебных дел. В 1999 г. судья Обнинского городского суда (Калужская область) В. И. Ткачук постановил в ходе бракоразводного процесса передать детей на воспитание отцу на том основании, что их мать, принадлежит к «Свидетелям Иеговы». Калужский областной суд отменил это решение и отправил дело на новое судебное рассмотрение. Однако Обнинский городской суд затягивает с новым решением. Это не первый такой случай в России. В настоящее время в Европейском суде по правам человека находится дело Натальи Никишиной, лишенной права на воспитание своего сына после развода с отцом ребенка из-за принадлежности к «Свидетелям Иеговы».

В 1998 г. в Магаданской области местный прокурор инициировал процесс против пятидесятнической церкви «Слово жизни». Он обвинил церковь в использовании культовой практики для манипуляции своими членами, нанесении вреда их психическому здоровью. Однако в 1999 г. в ходе судебного разбирательства обвинения были признаны необоснованными.

В г. Сыктывкаре (Республика Коми) разрешенные богослужения Христианской церкви полного Евангелия на запасном поле городского стадиона были прекращены сотрудниками МВД.

В г. Москве было заведено уголовное дело в отношении Церкви Сайентологии. 25 февраля 1999 г. сотрудники МВД и налоговой полиции провели обыск в помещениях нескольких организаций, являющихся структурами этой церкви. Была конфискована документация церкви.

Мусульмане, несмотря на то, что никто не подвергает сомнению «традиционность» этой религии, тем не менее также сталкиваются с дискриминацией. Власти Ставропольского края уже семь лет уклоняются от передачи верующим здания мечети, отобранное при советской власти.

Схожие трудности испытывают и католики. В г. Таганроге (Ростовская область) приход Пресвятой Троицы не может добиться возврата храма, построенного местными католиками еще в начале XIX века. Передача здания была увязана со строительством альтернативного здания для детской библиотеки, размещенной в бывшем костеле в 30-е годы. Такая же ситуация сложилась и в Рязанской области.

В Тверской области армянская община не может получить землю для строительства своего храма.

Дискриминация по религиозному признаку, примеры которой описаны выше, происходит на фоне привилегированного положения РПЦ. Особое положение РПЦ не только вследствие того, что к Московской патриархии относится почти половина всех религиозных организаций страны. Федеральные и в особенности

региональные и местные власти стремятся найти в православии идеологическую опору, создать о себе представление как о ревнителях национальных устоев, пекущихся не только о экономическом благосостоянии, но и о духовной жизни общества. Это также дает возможность в случае отсутствия реальных успехов в экономике, социальной сфере, борьбе с преступностью попытаться сместить акцент общественного внимания на «возрождение духовности».

РПЦ в лице своих представителей с готовностью принимает предложенную ей роль и стремится получить от властей экономическую поддержку, утверждение (на уровне внешних атрибутов) своего особого положения и помощь в сдерживании миссионерской деятельности других религиозных течений.

В Камчатской области власти затягивают под различными предлогами с разрешением на строительство мечетей. Причина в разгоревшейся дискуссии на тему: допустимо ли, чтобы мечеть была выше православного храма.

Авторы доклада по Кировской области так описывают отношение региональной власти и РПЦ: «Губернатор Сергеенков и мэр г. Кирова Киселев публично демонстрируют свою религиозность, стремятся опереться на авторитет церкви, открыто оказывают ей моральную поддержку, а также материальную помощь за счет бюджетных средств».

Губернатор области и местный архиепископ РПЦ подписали соглашение о материальной поддержке церковных общественных программ. На средства бюджета г. Кирова, причем без согласования с депутатами городской Думы, была построена православная часовня. Счетно-контрольная комиссия заявила о факте нецелевого расходования средств.

О демонстрации своей приверженности РПЦ представителями администрации регионов сообщается в докладах по Липецкой, Нижегородской, Рязанской, Тверской областях.

В Республике Мордовии власти оказывают поддержку при строительстве православного храма. В Пермской области из областного бюджета финансируется реставрация Белогорского мужского монастыря. В Ростовской области губернатор подписал распоряжение о выделении из областного бюджета 700 000 рублей на строительство и реконструкцию православных храмов.

Следствием поддержки властями РПЦ нередко оказывается дискриминация других православных номинаций. В Ивановской области после того, как священник-старообрядец перешел в РПЦ, распоряжением главы администрации области храм, в котором он служил, перешел в собственность РПЦ. Старообрядческая община осталась без помещения для богослужений. До этого местная епархия уже получила в собственность один храм, который до того, как был отобран советской властью, также был старообрядческим.

В Республике Коми Стефано-Прокопьевское братство перешло под юрисдикцию Российской зарубежной православной церкви (РЗПЦ). По просьбе местного епископа РПЦ, налоговая полиция занялась проверкой учрежденного братством Торгового дома «Гостиный ряд».

Кроме того, случаи притеснения приверженцев «нетрадиционных» религий нередко происходят вследствие прямого давления РПЦ на власти. Так, упоминавшееся выше насильственное прекращение уличного богослужения Христианской церкви полного Евангелия в г. Сыктывкаре произошло по требованию местного архиепископа.

Таким образом, с одной стороны, постановление Конституционного Суда от 23 ноября значительно способствовало устранению дискриминационной ситуации в отношении крупных религиозных течений не первый год существующих в России. Еще до постановления Конституционного Суда многие религиозные организации в столице и регионах, которые первоначально столкнулись с трудностями при перерегистрации, в конечном итоге были зарегистрированы. Однако очевидно, что организации «нетрадиционных» религиозных течений будут продолжать сталкиваться с дискриминацией, в первую очередь в том, что связано с развитием общин (строительство молитвенных зданий и т.д.), миссионерской деятельностью и т.д. Также очевидно, что РПЦ, судя по высказываниям высших должностных лиц Московской Патриархии, едва ли будет способствовать установлению реального равенства религий.

Реализация права на альтернативную гражданскую службу (АГС) остается не решенной правовой проблемой. Призывники и правозащитники апеллируют к записанному в Конституции РФ (ст. 59) праву на АГС. Военные комиссариаты (военкоматы) – к Закону «О воинской обязанности и военной службе», продолжая настаивать на том, что право на альтернативную службу не может быть реализовано до принятия закона об АГС. Эта позиция находится в противоречии с постановлением Конституционного Суда от 22 мая 1996 г., которое гласит, что право на альтернативную службу «является непосредственно действующим ... и должно обеспечиваться независимо от того, принят или не принят соответствующий федеральный закон».

Тем не менее, известны приговоры судов, противоречащие постановлению Конституционного Суда.

В 1999 г. существенных изменений эта ситуация не претерпела. Военкоматы отказывают призывникам, обратившимся с просьбой о прохождении альтернативной службы. Иные случаи имеют место, но представляют собой исключение из правила. Так в 1999 г. в Брянской области адвентисту Роману

Константинову было предоставлена отсрочка до принятия закона об АГС. Однако в большинстве случаев судьбу призывника решает суд.

Нередко суды отклоняют иски, опротестовывающие отказы военкоматов удовлетворить право на АГС. В докладе по Липецкой области сообщается, что в 1999 г. в регионе участились случаи отрицательных судебных решений. В Республике Марий-Эл суд оставил без удовлетворения иск А. Н. Шестова к военкомату, отказавшему ему в праве на альтернативную службу. В Нижегородской области в 1999 г. все дела о праве на альтернативную гражданскую службу решены в пользу военкоматов. В Тверской области два призывника, отказавшиеся служить в вооруженных силах, приговорены к условному наказанию (1 и 1,5 года лишения свободы).

Примеры положительных решений имели место в Калининградской, Пензенской, Пермской областях, г. Санкт-Петербурге. В Рязанской области большинство обращений в суд были разрешены в пользу заявителей-призывников, однако было и одно отрицательное решение. В Ростовской области из девяти дел о праве на АГС, в которых участвовала правозащитная организация «Христиане против пыток и рабства», в пяти случаях суды признали отказы призывных комиссий незаконными, в двух – решение военкоматов оставлено без изменения, два дела отправлены на доследование.

Решения судов как в пользу призывников, так и военкоматов являются следствием сложившейся судебной практики, когда, рассматривая дело об АГС, суд занимается не только выяснением истинной мотивации отказа от военной службы, но и изучением доказательств приверженности конкретного призывника убеждениям, несовместимым со службой в армии. На наш взгляд, такой подход является в основе своей противоречащим Конституции. Гарантируемая в ст. 28 свобода убеждений, означает, в частности, и право никак не фиксировать свою приверженность тем или иным убеждениям, что делает абсурдным требование представления доказательств этой приверженности.

Однако суды занимаются разбором доказательств приверженности призывников антивоенным убеждениям. Тем, кто принадлежит к религиозным течениям, запрещающим ношение оружия, проще. Для доказательства нередко достаточно предоставит справку соответствующей религиозной организации о том, что данный призывник является ее членом.

Хуже приходится пацифистам. Наибольший резонанс имело дело Д. А. Неверовского, члена Обнинской региональной правозащитной группы и Антимилитаристской радикальной ассоциации. Летом 1999 г. суд отказал Неверовскому в иске к военкомату (дело тянулось с 1997 г.). После этого осенью 1999 г. прокуратура г. Обнинска возбудила уголовное дело по ст. 328 УК РФ («уклонение от призыва»), и 25 ноября он был осужден на два с половиной года лишения свободы и взят под стражу в зале суда. Этот процесс по замыслу властей, видимо, должен был стать прецедентом расправы с «уклонистами», «в назидание другим призывникам», как выразился в обвинительной речи прокурор г. Обнинска М. А. Нарусов. Возможно, еще одной причиной жесткого приговора (два с половиной года – максимальный срок по данной статье) было то, что Неверовский мотивировал свой отказ проходить воинскую службу тем, что российская армия ведет «преступную войну в Чечне с собственными гражданами». Дело Неверовского получило широкий общественный резонанс в России и за рубежом. Областной суд, уже в 2000 году, отменил этот приговор и направил дело на новое разбирательство. После повторного рассмотрения был лишь уменьшен срок наказания, Неверовский не был повторно арестован только благодаря амнистии.

Свобода мирных собраний и создания объединений

Материалы, поступившие из регионов, свидетельствуют о том, что свобода мирных собраний, как правило, соблюдается, и случаи применения силы или репрессий для разгона или пресечения собраний и демонстраций немногочисленны. Более того, нередко власти воздерживаются от разгона несанкционированных митингов и пикетов, в особенности, если митингующие требуют выплат зарплаты, пособий и т.п.

Тем не менее, в региональных докладах упоминаются случаи, когда власти различными методами противодействовали проведению неугодных публичных мероприятий, в особенности связанных с избирательной кампанией оппозиционных политических объединений.

В Республике Калмыкия во второй половине 1999 г. сотни женщин в течение нескольких месяцев ежедневно выходили на митинг в центре г. Элисты, требуя выплаты задолженностей по детским пособиям. Несмотря на многочисленные попытки властей разогнать митинги, граждане продолжали ежедневно выходить на улицы города. В результате произошли стычки митингующих с представителями правоохранительных органов. Несколько женщин были жестоко избиты.

В мае 1999 г. группа граждан подала в администрацию г. Саратова заявление о проведении бессрочного митинга на площади перед городской думой в знак протеста против повышения платы за коммунальные услуги. Мэрия отказала, сославшись на то, что проведение митинга противоречит общественным интересам. 24 июня Волжский районный суд г. Саратова удовлетворил жалобу организаторов митинга на незаконный отказ мэрии. 18 августа Саратовский областной суд оставил это решение в силе. 31 августа митинг был начат. 7 сентября милиция без всякого правового основания удалила митингующих с площади. В то время как только

13 сентября решение областного суда о незаконности отказа мэрии в проведении митинга было отменено президиумом областного суда.

В некоторых случаях администрация, стремясь не допустить проведение митинга общественными объединениями радикальной направленности, отказывает или предлагает перенести мероприятие в отдаленный район города под малообоснованными предложениями (Русская партия в Орловской области, РНЕ в Пермской области).

В ряде регионов принимаются нормативные акты, которыми ограничивается выбор места проведения митингов, пикетов и т.д. В Республике Башкортостан местный закон «О свободе собраний, демонстраций и других публичных мероприятий» устанавливает, что публичные мероприятия могут проводиться в любых пригодных для этих целей местах, за исключением мест, использование которых ограничено или запрещено решениями местных Советов депутатов. К таким местам могут быть отнесены «территории, здания, сооружения, не обеспечивающие безопасности граждан: места вблизи опасных или вредных производств и объектов, железнодорожных и автотранспортных узлов, на мостах, путепроводах и в полосе отчуждения железных дорог, нефте-, газо- и продуктопроводов и линий высоковольтных электропередач, пожаро- и взрывоопасных объектов, а также на территории объектов, представляющих большое нравственно-культурное значение: памятников истории и культуры, мест паломничества, кладбищ и культовых сооружений, ... основные магистрали города, шоссе республиканского значения, пляжи и зоны отдыха в выходные дни, сельскохозяйственные и лесные угодья». Закон запрещает проведение публичных мероприятий у зданий судов или мест проведения выездных заседаний судов, мест предварительного заключения, мест лишения свободы и принудительного лечения.

Мэр г. Норильска (Красноярский край) своим постановлением от 31 мая 1999 г. определил одну площадь для проведения митингов и собраний. Однако по протесту прокуратуры постановление отменено, как ограничивающее свободу собраний. В Хабаровском крае действует постановление губернатора, запрещающее митинги на центральной площади краевого центра.

Есть примеры законодательного ограничения права на проведение митингов – отмены уведомительного порядка. 2 апреля 1999 г. губернатор г. Санкт-Петербурга В. А. Яковлев издал приказ N 28-П «О рассмотрении уведомлений о проведении в г. Санкт-Петербурге митингов, демонстраций, уличных шествий и пикетирования». Уполномоченный по правам человека РФ О. О. Миронов направил губернатору заключение, в котором отметил, в частности, что п.п. 2, 3, 10 приказа «фактически отменяют уведомительный порядок организации публичных массовых мероприятий, установленный в Декларации прав и свобод человека и гражданина... и вводят разрешительный порядок». Кроме того, приказ «не предусматривает оснований отказа в принятии уведомления о проведении публичного массового мероприятия, что дает возможность соответствующему органу государственной власти г. Санкт-Петербурга по своему усмотрению разрешить или запретить проведение публичного массового мероприятия». Уполномоченный предлагал В. А. Яковлеву отменить вышеизложенный приказ как ущемляющий конституционные права граждан. Но заключение Уполномоченного, как и обращения общественных организаций, были проигнорированы губернатором.

Значительно хуже положение с правом на свободу объединений. В 1995 г. был принят Федеральный закон «Об общественных объединениях», который предполагал перерегистрацию всех общественных объединений до 1 июля 1999 г. К назначенному сроку, по данным Министерства юстиции РФ, прошли перерегистрацию 770 общероссийских и международных организаций, остальные 562 организации подлежат ликвидации в судебном порядке. Таким образом, число организаций общенационального уровня должно сократиться почти вдвое. Еще более впечатляющие итоги перерегистрации общественных организаций в регионах: в Москве пройти эту процедуру смогли только 549 из 4 606 организаций, в Краснодарском крае – 489 из 3 926.

О том, что перерегистрация изначально была задумана с целью сокращения числа организаций, власти заявляли открыто. По словам тогдашнего министра юстиции П. В. Крашенинникова, предполагалось сокращение перед предстоящими выборами в Государственную Думу, в первую очередь, числа организаций политической направленности, в особенности принадлежащих к радикальным и экстремистским политическим течениям.

Однако в реальности с существенными проблемами столкнулись многие правозащитные и экологические организации. Анализ претензий, предъявлявшихся к документам, поданным на перерегистрацию, а также общий характер действий сотрудников регистрирующих органов говорит о стремлении, по крайней мере региональных и местных властей, избавиться от общественных организаций, пытающихся осуществлять общественный контроль за деятельностью государственных структур. Только в Свердловской области отказы в регистрации получили по крайней мере пять правозащитных организаций и три независимые профсоюзные организации. Из них только одной правозащитной организации удалось в итоге добиться регистрации.

Процедура перерегистрации была построена так, что у многих организаций не оставалось возможности для своевременной перерегистрации. Об отказе в регистрации сообщалось незадолго до истечения срока перерегистрации. В нарушение ст. 19 Закона «Об общественных объединениях» нередко было трудно добиться разъяснения конкретных мотивов отказа и тем более получить их в письменной форме.

Проконсультироваться непосредственно в органах юстиции было невозможно. Все это не позволяло в срок внести в документы необходимые исправления.

Кроме того, именно правозащитным и экологическим организациям предъявлялись требования о внесении изменений вполне определенного свойства в названия и уставные цели. Например, таким достаточно известным московским организациям, как правозащитная коалиция «Экология и права человека», Фонд защиты гласности, общественный фонд «Гласность», правозащитный центр «Мемориал», Московский исследовательский центр по правам человека, Комитет содействия международной защите, движение «Солдатские матери России», общественная организация «Гражданское содействие», общественная организация «Горячая линия» предлагалось исключить фразу «защита прав граждан» из уставных целей.

Требования исключить из уставов положения о защите прав граждан обосновывались ссылками на ст.ст. 45, 46, 72 Конституции РФ, которые в трактовке чиновников позволяют организациям лишь содействовать государству и профессиональным юристам в защите прав человека. По мнению Е. Л. Гришиной и Г. Д. Джигладзе: «...подобное толкование Конституции РФ не вытекает ни из смысла перечисленных ... статей Конституции РФ, ни из законодательства, принимаемого в соответствии с ней». Конституция РФ (п. 2 ст. 45) дает право гражданину защищать свои права «всеми способами, не запрещенными законом». ГПК и УПК РСФСР позволяют представителю общественной организации выступать в качестве защитника. Таким образом, речь идет о защите прав, а не о содействии защите.

Краснодарской краевой ассоциации по защите прав человека было отказано в перерегистрации из-за положений устава об участии в избирательных кампаниях и участии представителей ассоциации в судебных заседаниях. Октябрьский районный суд г. Краснодара отказался рассматривать обоснованность отказа, несмотря на его очевидную незаконность, и вынес решение о ликвидации ассоциации, основываясь только на самом факте отказа в перерегистрации.

Имели место и другие характерные претензии. Так, Правозащитному фонду «За гражданское общество» предлагалось исключить из названия слово «правозащитный».

Часть организаций предпочла принять требования управлений юстиции для того, чтобы продолжать свою деятельность. При этом, кроме изменения привычного названия, такие общественные объединения вынуждены нередко отказываться в помощи, которую ранее оказывали (например, участие в судебных процессах).

Если в целом по стране власти использовали перерегистрацию для ограничения свободы объединений, то в нескольких регионах ранее уже было введено местное законодательство, которое придает регистрации, по сравнению с действующим федеральным законодательством, ограничительный характер. Так, в Республике Башкортостан региональный закон об общественных объединениях предусматривает, что республиканские общественные объединения могут создаваться по инициативе не менее ста совершеннолетних граждан республики, а местные – по инициативе не менее десяти граждан. Между тем, в федеральном законе для создания общественного объединения достаточно инициативы трех физических лиц, а критерием отнесения объединения к категории регионального или местного является не число учредителей, а территориальная сфера его деятельности в соответствии с уставом.

В Республике Мордовия статус республиканского может получить только общественное объединение, имеющее структурные подразделения на территории более чем половины районов республики. В Республике Татарстан для регистрации общественного объединения требуется представление документа, подтверждающего, что его юридический адрес не является домашним адресом одного из учредителей (т.е. наличие у регистрирующегося объединения офисного помещения).

Соблюдение прав беженцев и вынужденных переселенцев

В России до последнего времени отсутствовала ясно сформулированная миграционная политика. Как следствие, положение вынужденных мигрантов в разных регионах зависит от отношения к ним местных властей. Законы РФ «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах» практически не выполняются. Региональные нормативные акты зачастую противоречат федеральному законодательству, особенно в части соблюдения прав мигрантов. Территориальные миграционные службы изначально подчинялись местным властям, и до сих пор процесс переподчинения Федеральной миграционной службе РФ не завершен.

Да и сама ФМС скорее руководствуется принципом защиты государства от беженцев. В последнее время наметилась тенденция к ужесточению критериев предоставления статуса беженца. Мотивируется это тем, что волна вынужденной миграции схлынула и в настоящее время в Россию направляются потоки почти исключительно экономических мигрантов. При этом статистикой об общем количестве мигрантов ФМС не располагает, ведя учет только зарегистрированных.

По состоянию на начало 1999 г. зарегистрировано 1 100 тысяч беженцев и вынужденных переселенцев, в то время как, по различным оценкам экспертов, всего их в России более четырех миллионов человек. Большинство составляют этнические русские, для которых переезд в Россию из бывших республик СССР –

возвращение на родину, но в отсутствие закона о репатриантах они могут претендовать лишь на получение статуса беженцев.

Согласно опросам, проведенным экспертами Фонда Карнеги, основная причина исхода русскоязычного населения из стран Закавказья и Центральной Азии – отсутствие перспектив. В этих странах с их клановой схемой построения политических и экономических отношений представители некоренных национальностей оказались вне системы, а, значит – без будущего; происходит постепенное выдавливание их со всех социально значимых должностей и ограничение культурного пространства.

Вторая по важности причина – опасение вспышки межэтнических конфликтов. Среди причин, заставляющих людей бросать нажитое, сниматься с места и двигаться навстречу неизвестности, экономические – на одном из последних мест. Российское государство, заинтересованное в том, чтобы русские диаспоры оставались в странах Центральной Азии, практически ничего не делает для защиты их прав и интересов. По оценкам, в ближайшие пять лет следует ожидать исхода из Казахстана около двух миллионов русских, из Узбекистана – 230 тысяч, из Киргизии – 240 тысяч.

Многие из этой категории беженцев – городские жители, имеют высшее образование, являются высококлассными специалистами. Однако, как правило, миграционная служба направляет их на постоянное жительство в сельскую местность, внося таким образом свой вклад в спасение сельского хозяйства. Переселенцы используются как дешевая рабочая сила, а их большой интеллектуальный потенциал пропадает.

Другая часть беженцев – люди, покинувшие в начале девяностых годов места межэтнических конфликтов и горячие точки: Азербайджан, Абхазия, Таджикистан. Многие из них по тем или иным причинам утратили или лишились статуса беженца, либо изменили его согласно п. 4 ст. 1 Закона РФ «О вынужденных переселенцах» на статус вынужденного переселенца. Последнее свидетельствует об обстоятельствах, препятствовавших лицу в период действия статуса беженца в обустройстве на территории РФ.

В России насчитывается порядка 100 тысяч беженцев из Афганистана, которые не могут вернуться на родину после вывода советских войск и падения режима Наджибуллы. Многие из них были привезены в СССР в детском возрасте, они воспитывались и получали образование в советских школах и вузах. До последнего времени им отказывали в гражданстве, лишали статуса беженцев. В новой редакции Закона «О беженцах» с изменениями и дополнениями, принятыми 28 июня 1997 г. (с изменениями от 21 июля 1998 г.), определение беженца было приведено в соответствие с Конвенцией ООН 1951 г. Теперь о предоставлении статуса беженца могут ходатайствовать так называемые беженцы на месте, т.е. те, кто находился в России, когда в стране гражданской принадлежности происходили политические изменения, сделавшие невозможным их возвращение вследствие грозящей их жизни опасности. Таким образом, афганцы, когда-то приехавшие в Россию работать и учиться, получили возможность приобрести статус беженцев. Однако удается это сделать с большим трудом. Лишь несколько сотен человек добились получения статуса беженца.

Проблема вынужденных переселенцев прежде всего связана с жертвами обеих военных кампаний в Чечне. Многие из них лишились жилья, денег, документов, но государство обращается с ними так, как будто они сами в этом виноваты.

Постановление Правительства РФ от 30 апреля 1997 г. № 510 «О порядке выплаты компенсаций за утраченное жилье и имущество гражданам, пострадавшим в результате разрешения кризиса в Чеченской Республике и покинувшим ее безвозвратно», во-первых, признает право на компенсацию лишь за теми, кто покинул Чечню в период с 12 декабря 1994 г. по 23 ноября 1996 г. и стал на учет в органах миграционной службы, а во-вторых, вводит чрезвычайно сложный механизм подачи заявления. Необходимо представить подлинники документов всех членов семьи, удостоверяющие личности и подтверждающие право на занимавшееся жильем, выписаться с места жительства в Чечне, письменно отказаться от жилья. Кроме того, в постановлении не предусмотрена компенсация за потерю члена семьи и за ранение. В результате, весьма незначительную компенсацию за утраченное жилье и имущество получили лишь 7,5 тысяч семей, «безвозвратно» покинувших Чечню, и шансов на ее получение лишились те, кто в Чечне остался. В бюджете 1999 г. было заложено 1 200 миллионов рублей, т.е. только треть тех средств, которые были бы необходимы для полного покрытия расходов на реализацию постановления № 510. Последнее обстоятельство явно говорит о том, что государство и не рассчитывало на действенность данного постановления.

В совершенно бесправном положении оказались граждане, покинувшие Чечню в ходе второй военной кампании. По словам руководителей территориальных миграционных служб, ФМС запретила присваивать им статус вынужденных переселенцев, ссылаясь на ст. 1 Закона РФ «О вынужденных переселенцах». Из новой редакции этой статьи убрано положение, по которому вынужденным переселенцем признавался гражданин РФ, который был вынужден или имеет намерение покинуть место своего постоянного жительства в связи с обстоятельствами, существенно ущемляющими права человека.

В силу существующей децентрализации территориальные миграционные службы в своей деятельности в первую очередь руководствуются местными нормативными актами. Во многих регионах политика местных властей направлена на дискриминацию вынужденных мигрантов, принимаются правила и распоряжения, всячески затрудняющие для них получение соответствующего статуса. Необоснованные отказы в

предоставлении статуса беженца или вынужденного переселенца или продлении имеющегося статуса являются наиболее распространенными нарушениями. На вынужденных мигрантов возлагается обязанность доказывать обоснованность претензии на получение статуса беженца или вынужденного переселенца. Распространенным нарушением является отказ в выплате различных компенсаций и пособий.

В Астраханской области 2 сентября 1999 г. Главой Администрации было принято постановление № 334 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности населения и стабилизации криминогенной обстановки на территории Астраханской области», в соответствии с которым лиц, прибывших из Чеченской Республики, регистрировать запрещено как временно, так и постоянно. Отказывают в регистрации даже владельцам жилья. Областной прокуратурой был принесен протест, но постановление отменено не было, и органы внутренних дел продолжают им руководствоваться. Таким образом, власти искусственно создают препятствия гражданам для получения статуса вынужденного переселенца.

Так, семья Хаджиевых из четырех человек прибыла в Астраханскую область в августе 1999 г. и приобрела дом в селе Караванное Лиманского района. Пока оформляли документы, было принято вышеупомянутое постановление. В результате семью не регистрируют, ходатайство о признании вынужденными переселенцами в миграционной службе из-за отсутствия регистрации не принимают.

В Новгородской области процедура регистрации беженцев по месту пребывания включает в себя дактилоскопию и собеседование с представителем ФСБ.

В Краснодарском крае действует Закон от 1995 г. «О порядке регистрации пребывания и жительства на территории Краснодарского края», направленный на ограничение миграционного притока. Согласно этому закону, вынужденные мигранты должны, в частности, в течение одного года несколько раз проходить перерегистрацию, в противном случае они подвергаются штрафам. Необходимо отметить, что более половины из них составляют женщины, из которых каждая третья – пенсионного возраста.

Отношение местного населения к вынужденным мигрантам, подавляющее большинство из которых русские, иллюстрируется рассказами беженцев.

«За сущую безделицу, – пишет 73-летняя В. Парейчук, – я была в годы репрессий сослана в Таджикистан. Да так там и осталась. В начале 90-х годов начался на территории бывшего СССР так называемый «парад суверенитетов». И вот я, русский человек, уроженка Кубани, осталась на старости лет с малолетним внуком у разбитого корыта. Приютили чужие люди, живу с ребенком в холодном сарае без дров, без угля на мою нищенскую пенсию. Имею статус вынужденного переселенца, но мне все твердят: зачем вы сюда приехали?»

Отсутствие в крае гуманной миграционной политики приводит к тому, что многие беженцы, несмотря на высокую квалификацию и профессионализм, фактически обречены на вымирание. В Темрюкском районе из-за отсутствия денег беженцы годами проживают в тяжелейших условиях. Под жилье приспособлены вагоны, котельные.

Подобное положение сложилось во многих регионах. Стрессы, плохое питание, скученность в неблагоустроенных жилищах способствуют распространению среди мигрантов туберкулеза. Фтизиатр профессор А. Приймак считает, что миграция из стран СНГ приводит к росту неучтенных очагов туберкулезной инфекции. Это является третьей по важности причиной увеличения заболеваемости туберкулезом в России.

В г. Москве, которая несколько лет борется с вынужденными мигрантами, мэр города Ю. М. Лужков 28 сентября 1999 г. издал распоряжение № 1057-РМ «О временных мерах по упорядочению работы с прибывающими в г. Москву беженцами и вынужденными переселенцами, а также с лицами, ходатайствующими о предоставлении такого статуса». Миграционной службе предписывается предоставлять статус лишь тем лицам, у которых есть регистрация по месту пребывания у прямых родственников сроком не менее чем на шесть месяцев. Это положение грубо нарушает не только Законы РФ «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах», но и Конституцию РФ.

Однако московская миграционная служба в своей деятельности руководствуется московскими нормативными актами, игнорируя федеральное законодательство.

Надо сказать, что отказы вынужденным мигрантам в регистрации по месту пребывания или жительства – широко распространенная в российских регионах противоправная практика местных властей. Отсутствие регистрации лишает людей возможности реализовать свои права и пользоваться закрепленными в законодательстве льготами, хотя, по закону РФ от 25 июня 1993 г. «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ», отсутствие регистрации не может быть причиной ограничения законных прав граждан.

13 сентября 1999 г. было издано распоряжение мэра г. Москвы № 1007-РМ «О неотложных мерах по обеспечению порядка регистрации граждан, временно пребывающих в г. Москве», которым предписывалось ГУВД совместно с префектурами административных округов и районными управами в связи с совершенными в городе террористическими актами провести перерегистрацию всех граждан, временно находящихся в г. Москве. В результате исполнение этого противоправного акта вылилось в милицкий произвол. Многие

беженцы и вынужденные переселенцы были незаконно лишены регистрации, а некоторые из них были выдворены из г. Москвы. Сотрудники милиции изымали документы у «лиц кавказской национальности», вымогали деньги, шантажируя подбрасываемыми наркотиками, избивали.

Временное жилье, предоставляемое мигрантам, за исключением центров временного размещения, зачастую находится в региональной или муниципальной собственности. Решение о выселении, по Жилищному кодексу РСФСР, может принимать только суд, однако известны случаи, когда местные власти без суда выселяли мигрантов.

В конце 1998 г. отделение милиции «Нагатино–Садовники» (г. Москва) отказало беженцам, проживающим в общежитии на Каширском шоссе, в продлении регистрации на том основании, что здание будет продано владельцу рынка «Каширский двор» В. Столярову. Префектура Южного округа г. Москвы обратилась в паспортное управление с тем, чтобы не продлевать беженцам право находиться в г. Москве.

28 декабря 1999 г. вынужденные переселенцы из Чечни провели в г. Нальчике (Кабардино-Балкарская Республика) демонстрацию протеста. В санаториях «Дружба» и «Октябрь», где они проживали, были отключены свет и вода. Власти предложили им добровольно покинуть санатории, в противном случае грозили применением силы.

Нельзя не остановиться на ситуации в Липецкой области. В 1995 г. Правительство РФ выделило области беспроцентный кредит для покупки вынужденным мигрантам жилья. Областная администрация сделала так, что беженцы должны платить по кредиту 28% годовых. Деньги были перечислены организациям, взявшимся предоставить жилье, и банку. В результате мигранты получили жилье, требующее большого ремонта, который они делали за свой счет. Жилье было оформлено как залог за кредит. Неоднократные попытки беженцев и правозащитных организаций добиться вмешательства прокуратуры ни к чему не приводят.

Раздел 3. Соблюдение основных политических свобод

Право на организацию местного самоуправления

Правовой базой для осуществления конституционных прав граждан на самоуправление является Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Принятые дополнения и изменения к этому закону устанавливают, что представительный орган местного самоуправления возглавляется председателем, избираемым из числа депутатов. Предусматривается исключение для малочисленных сельских округов, в которых представительный орган местного самоуправления может возглавлять глава муниципального образования.

Основной особенностью правового статуса местного самоуправления является его формальное отделение от государственной власти. В реальной же жизни региональная государственная власть напрямую вмешивается в муниципальные дела. Особенно это касается финансовых вопросов. Этому способствует и то направление, в котором развивается нормативная база усиление финансовой мощи регионов, производимое за счет сужения собственной налоговой базы местного самоуправления. Вступившая в силу в 1998 г. первая часть Налогового кодекса сокращает число местных налогов до пяти, из которых три могут со временем перейти под юрисдикцию региональных властей. Другие фискальные новации (законы о налоге с продаж, на доходы малого бизнеса и др.) полностью ликвидируют налоговую базу и финансовую базу местных властей, ставят муниципалитеты в абсолютную зависимость от финансовых решений властей регионального уровня.

Многие руководители субъектов Российской Федерации видят в местном самоуправлении мешающую им структуру. Само существование местного самоуправления, по их мнению, препятствует формированию единой властной вертикали, которая должна обеспечить порядок и благосостояние региона.

В силу экономических и политических причин отношения местного самоуправления с органами самоуправления более высокого уровня и тем более с региональной властью носят конфронтационный характер. Это выражается как в стремлении упразднить местное самоуправление, так и в открытых конфликтах.

Показательна ситуация в Брянской области, где предпринимаются попытки ликвидации местного самоуправления. В сельские советы области рассылаются проекты постановлений о самоликвидации. Тем не менее, в ряде районов области, несмотря на сильное давление со стороны областной и районной администраций и областной Думы, выборы глав администраций были проведены (в Погарском, Гордеевском районах). Кроме того, в ряде поселковых Советов не согласились с «рекомендациями» и зарегистрировали свои уставы, где сохранили фразу «муниципальные образования» (поселки Бытошь, Ивот, Старь Дятьковского района), в то время, как практически все поселковые администрации «самоликвидировались».

Районы, а также г. Брянск, стали единственными муниципальными образованиями. В г. Брянске главы районов назначаются по предложению главы администрации г. Брянска и согласованию с городским Советом. Они являются заместителями главы администрации муниципального образования. Аналогично назначаемые главы поселков и городов районов области являются заместителями глав администраций районов.

В ряде районов (г. Новозыбков, г. Почеп, Суземский и Климовский районы) поданы заявления о регистрации инициативных групп по проведению местных референдумов по вопросу нарушения права избирать и быть избранным. Инициативным группам было отказано в регистрации. Инициативная группа поселка Суземский подала исковое заявление в суд по вопросу отказа в регистрации этой группы. Районный суд отказал истцам. 10 июня по кассационной жалобе дело рассматривал областной суд, который подтвердил решение районного суда. Мотивировка суда – отсутствие местного закона о референдуме. Материалы готовятся для подачи в Верховный Суд и Европейский суд по правам человека. В г. Почепе районный суд принял решение о незаконности изменений в Уставе района и потребовал провести выборы главы администрации района. Ответчиком, Почепским районным Советом, была подана кассационная жалоба в областной суд, который отменил решение Почепского районного суда и направил дело на повторное рассмотрение.

Конфликты между региональной властью и местными администрациями также являются следствием сложившегося положения местного самоуправления. Противостояние губернатора Приморского края Е. И. Наздратенко и бывшего мэра г. Владивостока В. И. Черепкова уже не первый год может по праву считаться самым одиозным и широко известным конфликтом вокруг местного самоуправления. Наздратенко не может упразднить самоуправление в большом городе и краевом центре, каковым является г. Владивосток. Усилия губернатора края в этой ситуации были направлены на то, чтобы устранить неугодного мэра и не позволить ему и его сторонникам вернуться к власти. В сентябре 1998 г. большинство владивостокцев проголосовали против всех кандидатов на пост мэра. Очевидной причиной таких результатов стало исключение Черепкова из списков кандидатов за трое суток до голосования, что было воспринято как следствие давления краевой власти. Затем в декабре 1998 г. Наздратенко удалось добиться подписания Президентом Б. Н. Ельциным указа (неоднозначного с правовой точки зрения), позволявшего губернатору края назначить до выборов мэра исполняющего обязанности главы городской администрации. После чего Ю. М. Копылов – конкурент Черепкова на прошедших выборах, де-юре оставшийся заместителем мэра, – издал распоряжение о назначении себя (ссылаясь при этом на указ Президента) исполняющим обязанности мэра г. Владивостока. Затем Наздратенко в своем постановлении согласился с этим распоряжением. Далее Копылов с помощью милиции силой занял здание городской мэрии – прежняя администрация не признала его самоназначение законным. Затем, в начале января 1999 г., городские власти расторгли договор аренды с газетой «Приморье», поддерживавшей Черепкова, и нашли повод отменить выборы мэра, назначенные на 17 января 1999 г., – отсутствие устава города.

Ситуация вокруг выборов в представительный орган местного самоуправления в г. Владивостоке, по-видимому, беспрецедентна даже в условиях современной России. К началу 1999 г. выборы в городскую думу с октября 1993 г., когда был упразднен совет, проводились 14 раз, но так и не привели к формированию полноценного законодательного органа. В январе 1999 г. с участием представителей ЦИК были проведены очередные выборы. Было избрано 16 депутатов из 22 необходимых, большинство – сторонники Черепкова, на первом и единственном заседании он был избран председателем думы. Но результаты выборов в восьми округах были затем оспорены и отменены. Работа думы стала невозможна из-за отсутствия кворума. В декабре 1999 г., одновременно с выборами в Государственную Думу, происходили довыборы в городской представительный орган, но депутаты были избраны только в трех избирательных округах, что опять не позволило набрать кворум для работы думы.

Фактически нежелание губернатора считаться с существованием самостоятельного центра власти, стремление к единоличному контролю над ситуацией в регионе, а точнее бесконтрольности, обрекло столицу края на перманентный кризис власти. И это при том, что Приморский край является далеко не благополучным в социально-экономическом отношении.

Руководство ряда национальных республик, пользуясь своим особым положением в составе РФ, отсутствием полноценного механизма реализации верховенства федеральных законов над местными, расширительно толкуя права, предоставленные им договорами о разделении полномочий с федеральным центром, принимает в своих регионах законы, которые ограничивают местное самоуправление.

Среди регионов с «особенностями» местного законодательства безусловное первенство держит Республика Башкортостан. Закон «О местном государственном управлении в Республике Башкортостан» гарантирует гражданам и право на участие в местном государственном управлении без каких-либо ограничений, и право избирать и быть избранными в органы местного государственного управления. При этом, согласно ст. 25 Закона, глава местной администрации назначается на должность и освобождается от нее Президентом республики. Более того, право Президента назначать и освобождать глав районных и городских администраций закреплено конституционно (ст. 95). Помимо того, что республиканские Конституция и Закон ущемляют право граждан избирать главу администрации и быть избранным на эту должность, названные положения Закона противоречат друг другу. Кроме того, в главы администрации не всегда назначается гражданин, проживающий на данной территории.

В 1998–1999 гг. были предприняты безуспешные попытки судебным путем обжаловать противоправные положения республиканского законодательства. Республиканский Верховный Суд ссылаясь на право республики устанавливать собственное регулирование государственной власти в республике ввиду отсутствия федерального закона, регулирующего вопрос об установлении общих принципов организации системы

органов государственной власти и об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти, а также на Договор «О разграничении предметов ведения» между Республикой Башкортостан и Российской Федерацией, который относит порядок организации и деятельности органов государственной власти Республики Башкортостан к ведению республики.

Однако Конституционный Суд РФ 4 марта 1999 г. признал положения республиканского Закона «О местном государственном управлении в РБ», согласно которым глава местной администрации назначается на должность и освобождается от должности Президентом республики, противоречащими Конституции РФ и подлежащими отмене в установленном порядке. В республиканских официальных изданиях данное определение не было опубликовано. Главы администраций и год спустя по-прежнему назначаются и освобождаются Президентом Республики Башкортостан.

В Республике Коми закон о местном самоуправлении от 28 мая 1998 г. гарантирует выборность местного самоуправления, но тем не менее включает некоторые положения, противоречащие конституциям республики и федерации. Согласно этому закону, исключительное право представлять кандидатуры на должности глав администраций муниципальных образований (городов и районов) принадлежит Главе республики, тем самым жители республики лишаются права избирать и быть избранными на пост главы местного самоуправления. В 1998 г. Верховный Суд Республики Коми признал положения республиканского закона о местном самоуправлении противоречащими Конституции РК. Однако Госсовет и Глава республики в ответ подали кассационную жалобу в Верховный Суд России. 25 декабря 1998 г. Верховный Суд РФ оставил в силе решение Верховного Суда Республики Коми. Тем не менее, на конец 1999 г. закон о местном самоуправлении продолжает действовать без изменений. Глава республики после выборов в органы местного самоуправления, прошедших в феврале 1999 г., продолжил практику представления своих кандидатов на посты глав местной администрации.

Избиратели Мордовии также лишены права непосредственно на прямых и всеобщих выборах избрать глав местного самоуправления. В городах и районах республики главы администрации назначаются Главой Республики Мордовия с последующим утверждением депутатами районных Советов. Таким образом, исключается возможность избрания народом главы местного самоуправления, неугодного руководству республики. Все это закреплено в Законе «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Республике Мордовия» от 3 июля 1999 г. и не соответствует законодательству РФ. Комитет Государственной Думы РФ по вопросам местного самоуправления проводил проверку в 1999 г. и подтвердил эти грубые нарушения.

Наконец, в Краснодарском крае в августе 1999 г. приняты поправки к закону о местном самоуправлении, отменяющие всеобщие выборы глав местных администраций. Теперь они будут утверждаться депутатами местных представительных органов власти. Право представления кандидатуры имеют депутаты и губернатор края. Кроме того, депутаты имеют право в любой момент поставить вопрос о снятии с должности руководителей исполнительной власти. Новый закон не только ограничивает право граждан избирать и быть избранными, но и де-факто означает установление контроля губернатора над системой местного самоуправления.

К установлению такой же системы стремится и А. В. Руцкой, губернатор Курской области. Однако он предлагает более конституционный способ изменения системы местного самоуправления, предусмотренной федеральным законом. Весной 1999 г. он выступил с предложением о проведении референдума в каждом населенном пункте об упразднении местного самоуправления. Поскольку референдум является высшей формой народного волеизъявления, возникающая правовая ситуация не будет иметь однозначного решения.

Запрет на пропаганду войны, на подстрекательство к дискриминации и насилию

На федеральном уровне пропаганда войны или подстрекательство к дискриминации и насилию не проводится. Милитаристская риторика в устах высших федеральных должностных лиц в первые дни балканского кризиса не выходила за рамки предостережений об «угрозе третьей мировой войны», а жесткие заявления после начала военных действий в Дагестане, а затем в Чеченской Республике адресовались исключительно «бандитам», «террористам», «исламским экстремистам» и т.п.

Тем не менее, апелляция к милитаристским ценностям в связи с боевыми действиями в Чечне («война до победного конца») стала активно использоваться федеральными властями как фактор политической жизни. В. В. Путин добился неожиданной популярности, позиционировав себя как сторонника «решительных действий». В общероссийских СМИ можно было услышать более чем радикальные высказывания. Так, ведущий аналитической программы на ОРТ Михаил Леонтьев публично предлагал подвергнуть территорию Чечни «ковровым бомбардировкам», «закатать ее в асфальт». Позиция власти и СМИ в целом соответствовала настроениям общества.

Так, в ноябре 1999 г., по данным социологических опросов, 64% граждан одобряло действия военных в Чечне и 55% выступало против переговоров с чеченскими лидерами. К январю 2000 г. эти настроения только укрепились: 67% и 62% соответственно.

Радикальные националистические группы достаточно активно проявляли себя в политической и общественной жизни страны. Дело об антисемитских высказываниях депутата Государственной Думы РФ генерала А. М. Макашова на митинге в октябре 1998 г. так и не дошло до суда (менялось обвинение, проводилась экспертиза). Тем временем Макашов в феврале 1999 г. вновь выступил с подобными заявлениями в г. Новочеркасске (Ростовская область) на съезде донского казачьего войска. В частности, он объявил, что возглавляемое им «Движение в поддержку армии» можно также назвать «Движением против жидов». Другой лидер этого движения, председатель Комитета по безопасности Государственной Думы РФ В. И. Илюхин во время слушаний по вопросу об отстранении от должности Президента Б. Н. Ельцина заметил, что одна из причин «антинародной» политики Ельцина – евреи в правительстве страны. КПРФ – партия, к которой принадлежат Макашов и Илюхин, – так и не выступила с однозначным осуждением антисемитских высказываний своих представителей. Вместо этого произносились общие фразы о неприятии «неуважительного отношения к любому из народов», об осуждении антисемитизма, но также и сионизма, и «русофобии».

В региональных докладах приводится информация о деятельности экстремистских групп и преступлениях на почве расовой ненависти. Проявления активности наиболее известной организации фашистского толка – «Русского национального единства» – имели место в Белгородской, Брянской, Ивановской, Калининградской, Курганской, Нижегородской, Новгородской, Новосибирской, Орловской, Пензенской, Пермской, Свердловской, областях, Республиках Марий-Эл, Чувашии, Хабаровской крае. Причем нередко акции РНЕ проходили практически при поддержке местных властей. Так, в г. Боровичи (Новгородская область) члены РНЕ прошли по городским учреждениям для «наведения порядка и борьбы с наркоманией и пьянством», выступали по местному радио, встретились с военным комиссаром. Ими распространялись листовки антисемитского содержания. Весь город был обклеен плакатами с изображением силуэта человека, бросающего шестиконечную звезду в мусорный ящик, и подписью «Евреи – мусор».

На почве антисемитизма в 1999 г. был совершен ряд преступлений. В г. Новосибирске в ночь с 7 на 8 марта неизвестные разгромили помещение местной синагоги. Вечером 1 мая в г. Москве прогремели взрывы у Центральной хоральной синагоги и синагоги в Марьиной роще. Двумя месяцами позже взрывное устройство было обнаружено еще у одной синагоги. В июле 1999 г. Н. Кривчун, не принадлежащий ни к одной из экстремистских групп, нанес ножом серьезные ранения заместителю директора Культурного центра при Московской хоральной синагоге Леопольду Каймовскому.

Во время федеральной (в Государственную Думу РФ) и региональных избирательных кампаний 1999 г. национальность кандидатов становилась поводом для националистических спекуляций. Антисемитизм как средство борьбы с конкурентами использовался в Новосибирской, Пермской, Свердловской областях. Кроме того, в целом ряде регионов распространялись антисемитские листовки, которые по замыслу авторов должны были дискредитировать лидера избирательного блока «Отечество – Вся Россия», мэра г. Москвы Ю. М. Лужкова.

В то же время в 1999 г. федеральные и региональные власти были активнее, чем в предыдущие годы, в противодействии радикально-экстремистским группам, в особенности фашистского толка. Возможно, причиной тому стало желание доказать (опять же в преддверии выборов), что приверженность идеям порядка, сильного государства, умеренная консервативная и националистическая риторика (в случае движения «Отечество» – мэра г. Москвы Ю. М. Лужкова) не имеют ничего общего с радикальным национализмом.

Еще в конце 1998 г. московские власти запретили проведение в г. Москве съезда «Русского национального единства». Мэр Ю. М. Лужков объявил о том, что не допустит проведение съезда в городе. Руководитель РНЕ А. П. Баркашов ответил резкими заявлениями, которые сводились к тому, что организация не намерена считаться с городской администрацией.

31 января 1999 г. несколько десятков членов РНЕ, в военизированной униформе, включающей так называемый «коловрат» – видоизмененную свастику, прошли строем по тротуару одной из улиц Северного округа столицы, раздавая пропагандистскую литературу. Милиция задержала восемнадцать участников марша, но затем они были отпущены: милиция не нашла в их действиях никаких нарушений. Один из милиционеров извинился перед задержанными. Последнее обстоятельство получило широкую огласку в СМИ.

19 апреля Бутырский межмуниципальный суд вынес решение о ликвидации московского регионального отделения РНЕ. Дело рассматривалось по иску прокурора г. Москвы С. Герасимова. В качестве обвинений фигурировали вовлечение в политическую деятельность несовершеннолетних, нарушение порядка распространения печатной продукции, организация несанкционированных шествий и другие формальные правонарушения.

Через три дня, 22 апреля, Останкинский межмуниципальный суд г. Москвы по иску Госкомпечати и опять-таки на основе формальных нарушений отменил регистрацию газеты РНЕ «Русский порядок».

В это же время РНЕ заявила о себе на федеральном уровне. 20 апреля РНЕ, движение «Спас» депутата Государственной Думы РФ В. И. Давиденко и движение «Возрождение» В. И. Скурлатова сформировали

единый избирательный блок на основе организации Давиденко. Первоначально Центральный избирательный комитет зарегистрировал предвыборное объединение «Спас», первым номером в котором значился А. П. Баркашов. Министерство юстиции начало проверку объединения, установило, что часть региональных отделений «Спаса» не являются реально действующими организациями, и лишило «Спас» статуса общероссийской организации. На этом, как и в случае с московской организацией РНЕ, формальном основании ЦИК снял избирательное объединение с регистрации.

Политика федеральной власти в отношении экстремистских, националистических групп не ограничилась снятием с регистрации «Спаса». Министерством юстиции в первой половине 1999 г. был подготовлен проект закона «О противодействии политическому экстремизму». Однако законопроект получился неоднозначным с точки зрения правовых последствий. Закон никак не конкретизирует, по сравнению с существующим законодательством, понятие «политического экстремизма», но дает государственным структурам дополнительные полномочия для «профилактики» экстремизма, предупреждения деятельности, направленной на совершение криминальных деяний – т.е. охоты на подозрительных. Комитеты по законодательству и общественным объединениям Государственной Думы РФ вынесли отрицательные заключения на этот законопроект, и в 1999 г. он не был принят. Параллельно прокуратуры и управления юстиции проводили проверку законности регистрации националистических организаций.

Несмотря на то, что в региональных докладах сообщается о попустительстве местных властей в отношении групп фашистского толка, из средств массовой информации известно, что в 1999 г. в ряде регионов были предприняты конкретные действия, в частности внесены важные изменения в нормативную базу.

Законодательные органы Москвы, Санкт-Петербурга, Екатеринбурга, а также Московской области установили административную ответственность за использование символики, напоминающей нацистскую. Причем Московская областная дума при этом преодолела вето, наложенное на законопроект губернатором.

В Москве и Екатеринбурге милицией разгонялись несанкционированные мероприятия РНЕ, задерживались активисты при раздаче агитационной литературы.

Политика в отношении радикальных националистических групп, которую власти продемонстрировали в 1999 г., позволяет сделать следующие важные выводы. В течение последних десяти лет неоднократно говорилось о том, что существующая нормативная база не позволяет в достаточной степени противостоять экстремистским организациям. Но снятие с регистрации «Спаса», запрет московской организации РНЕ и ее газеты произошли в рамках старой нормативной базы. Следовательно, недостатки нормативной базы были во всяком случае не единственной проблемой.

Дело, по-видимому, в наличии у властей политической воли ограничить возможности нацистской пропаганды. И ситуация в 1999 г. оказалась несколько иной скорее в силу определенной политической конъюнктуры, чем из-за осознания властями принципиальной опасности отечественного нацизма.

При этом инициированный Ю. М. Лужковым запрет РНЕ в г. Москве, с точки зрения методов, которыми он был произведен, лежит в общем русле складывающейся новой политической реальности, когда, используя формальные предлоги, от претензий к уставным документам до требований соблюдения пожарной безопасности, власти при желании могут запретить кого угодно: от фашистов до правозащитников.

Раздел 4. Право на экологическую безопасность

Экологическое право есть совокупность норм, регулирующих общественные отношения в сфере взаимодействия человека и природы в интересах сохранения и рационального использования окружающей природной среды для настоящих и будущих поколений людей. Окружающая среда является условием и средством жизнедеятельности человека. Право человека на экологическую безопасность закреплено в ст. 42 Конституции РФ: «Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением». Обязанности же граждан определены ст. 58: «Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам».

Говоря об экологическом праве и правах человека на экологическую безопасность, необходимо сделать краткий обзор сложившейся на территории России экологической ситуации.

Первой и наиболее важной экологической проблемой была и остается проблема загрязнения атмосферного воздуха. К настоящему моменту на территории нашей страны практически нет ни одного региона, где бы атмосферный воздух соответствовал экологическим нормам. Основными загрязнителями атмосферы являются промышленные предприятия, жилищно-коммунальные хозяйства, авто- и авиатранспорт, предприятия энергетики. Приоритетными загрязняющими веществами были и остаются оксиды азота, оксиды углерода, формальдегиды, диоксины, свинец.

По данным экологов г. Краснодара, на каждого жителя города приходится примерно 200 кг вредных выбросов в атмосферу за год. Состав кубанского воздуха представляет собой смесь в следующих пропорциях: 600 тыс.

тонн оксида углерода, свыше 50 тыс. тонн оксида азота, примерно 140 тыс. тонн летучей органики, 11 тыс. тонн сажи, свинца, бензапирена.

На территории Республики Мордовия помимо обычных (выхлопные газы автотранспорта, пыли и т.д.) выбросов в воздухе присутствуют пары ртути, в несколько раз превышающие предельно допустимые концентрации. Отличительной чертой состояния атмосферного воздуха в Мордовии является грибок, выбрасываемый комбинатом медицинских препаратов «Биохимик».

В Саратовской области в воздухе было обнаружено значительное превышение ПДК по кадмию и свинцу из-за выбросов ОАО «Завод АИТ». Зимой снег вокруг завода приобретает характерный розовый оттенок от кадмия.

В 1999 году, по статистическим данным, в атмосферный воздух Ульяновской области выброшено из стационарных источников около 65 тыс. тонн вредных веществ. По сравнению с предыдущим годом объем выбросов увеличился на 4,06 тыс. тонн или на 6,25%. Воздух загрязнен шестью видами пыли и сажи, сернистым ангидридом, окислами азота, оксидами углерода и углеводородами. В общем объеме выбросов эти загрязнители составляют около 93%.

Серьезные проблемы с атмосферным воздухом, кроме перечисленных, имеют Амурская, Калининградская, Новгородская, Пермская, Рязанская, Тульская и др. области.

Вторая не менее важная экологическая проблема – загрязнения водных ресурсов.

Недостаток и низкое качество питьевой воды, массовое вымирание рыбы, запреты на эксплуатацию пляжей в курортных зонах – вот далеко не полный перечень проблем, связанных с загрязнением гидросферы России.

Водные ресурсы на территории России загрязняются, в первую очередь, предприятиями целлюлозно-бумажной промышленности, а также военно-промышленного комплекса и жилищно-коммунального хозяйства.

В большинстве областей страны сложилась опасная ситуация с питьевой водой. Так, в поверхностные водоемы Кировской области ежегодно сбрасывается более 240 млн. м³ сточных вод, в том числе около 70% загрязненных (без очистки или недостаточно очищенных). Насыщенность реки Вятки по бактериальному и химическому загрязнению превышает допустимый уровень от 20 до 200 раз, а из-за процесса обмельчания реки водозабор производится из поверхностных, самых загрязненных, слоев воды.

В г. Сыктывкаре вода в черте города не соответствует нормам по химическим показателям в 75–100% проб, по бактериологическим – в 50–100% проб. Содержание органических веществ превышает допустимое количество в два раза. Недостаток и плохое качество питьевой воды – одна из основных проблем Курганской области, города Нижнего Новгорода, Саратовской области.

Более или менее стабильная обстановка с питьевой водой сложилась в Тульской области. В целом в 1998–1999 гг. питьевая вода, подаваемая населению области, не характеризовалась экстремальными уровнями загрязнения химическими веществами. На отдельных территориях области показатели качества воды имеют превышения по жесткости 1,8–2,3 ПДК, по содержанию железа 3–8 ПДК, стронция 0,5–2 ПДК. Содержание фтора в питьевой воде большинства районов области находится на нижнем пределе нормы.

В Пермской области качество питьевой воды по санитарно-химическим показателям несколько улучшилось, при этом изменилась группа показателей, не соответствующих стандартам: органолептические показатели – 46% при 66,9% в 1998 г.; общая минерализация 46,7% при 22,9% в 1998 г. Микробиологические показатели практически не изменились.

Отравляющие вещества попадают в водные бассейны как вследствие плановых сбросов, так и вследствие аварий на предприятиях. Так, в г. Советске Калининградской области на целлюлозно-бумажном комбинате произошло обрушение фундамента под емкостью с аммиачной водой. В результате вылилось около 100 тонн 25-процентного раствора аммиака.

Говоря об экологических проблемах водных ресурсов, нельзя обойти проблемы крупных водных артерий России.

По-прежнему остаются актуальными межгосударственные проблемы, связанные с загрязнением реки Амур бытовыми и промышленными сточными водами, неадекватными правилами охоты и рыболовства в России и Китайской Народной Республике, различными нормами токсичности отработанных газов автотранспорта, различием законодательства в отношении редких и исчезающих видов мигрирующих и перелетных птиц и других животных. Основным загрязнителем вод Амура является фенол. «Аптечный» (фенольный) запах теперь имеет не только вода, но и выловленная здесь рыба. Гидрохимические исследования амурской воды показали, что в середине июля 1999 г. минерализация находилась в пределах 80–85 мг/дм, а в начале сентября достигла аномального значения за летний период – 150 мг/дм. Также был сильно превышен уровень pH – 8,2. Если тенденция ухудшения качества воды Амура сохранится, то не исключено возникновение чрезвычайной ситуации.

В настоящее время река Северная Двина не может быть источником питьевой воды, поскольку 9 водозаборов из 14 подают опасную для употребления воду.

Нельзя не отметить, что экологическая обстановка на реке Волга продолжает оставаться в последние три года на достаточно стабильном уровне. Некоторые колебания показателей загрязняющих веществ вписываются в среднемноголетние их значения с наметившейся тенденцией к снижению абсолютных значений. Уровень загрязнения поверхности волжских вод тяжелыми металлами остается достаточно высоким.

Проведенные в марте 1999 г. плановые пробы воды в реках Новосибирской области показали, что почти вся вода загрязнена аммонийным азотом. Так, в реке Сузун отмечено 10 ПДК, в реках Ояш и Обь – 12 ПДК. Такие концентрации являются критическими.

Это все проблемы настоящего. Но есть некоторые объекты, которые в наше время еще не являются очагами экологического бедствия, но в будущем могут стать причиной экологических катастроф. Так, например, мало кому известно, что на Западно-Сибирском металлургическом комбинате Кемеровской области уже более 30 лет закладывается экологическая бомба огромного потенциала. Это заводской гидроотвал, которым пользуется и Кузнецкая ТЭЦ. К настоящему времени в нем накопилось 37 млн. тонн высокотоксичных отходов и 3 млн. м³ воды. Эта зыбкая масса, находящаяся в зоне семибальной сейсмической активности, может обрушиться в водную артерию всего Кузбасса – реку Томь.

В реке Исеть Курганской области средние концентрации по марганцу превышают ПДК в 18 раз, по железу в 8 раз, по нефтепродуктам в 4 раза, по аммоний, фосфатам, цинку – в 2 раза.

У двух описанных экологических проблем – атмосферного воздуха и воды – есть общая черта: отсутствие, либо крайняя устарелость очистных сооружений.

Техническая готовность очистных сооружений в Калининградской области составляет 15–55,3%. Состояние экосистемы Черного и Азовского морей за последний год заметно ухудшилось. Из 60 комплексов очистных сооружений, осуществляющих сброс непосредственно в моря, обеспечивают очистку до установленных нормативов всего две трети. В г. Рязани уже несколько лет существуют два аварийных стока городской канализации в бассейн реки Оки, не проходящих через очистные сооружения. В сутки из этих стоков в притоки Оки попадает от 20 до 30 тонн фекалий. В выпуске воды после очистных сооружений ООО «Саратоворгсинтез» зафиксированы превышения нормативов по хлоридам в 1,9 раза, по сульфатам в 2,1 раза, по нефтепродуктам в 6 раз, по аммоний азота в 74,2 раза, по азоту нитритов в 16,6 раз, по азоту нитратов в 5,5 раз, по фосфатам в 5,3 раза. Уровень улавливания загрязняющих веществ по Ульяновской области – 76,6%, а в самом г. Ульяновске всего 12,5%.

Основным способом очищения воды до сих пор является хлорирование, с которым связано несколько проблем. Во-первых, в период весенних паводков вода перенасыщается хлором (гиперхлорирование), что может привести к отравлению человеческого организма. Во-вторых, при таком способе очищения сточных вод некоторых промышленных предприятий в питьевой воде, подаваемой населению, могут возникать вредные химические соединения, которые являются результатом реакции загрязнителей с «очистительным» хлором. Зачастую для обеззараживания используют такие сильнодействующие отравляющие вещества, как сернокислый алюминий, полиакриамиды.

И все это далеко не единичные примеры проблем с очистными сооружениями. Недостаток финансирования, а, следовательно, устаревшее оборудование, халатное отношение, нежелание руководителей крупных предприятий задуматься о контроле за выбросами и сбросами, общая экологическая неграмотность, – все это приводит к увеличению смертности, вспышкам опасных болезней, ухудшению общего здоровья населения нашей страны.

Значительная территория России покрыта лесами. Леса являются не менее важным для жизнедеятельности человека природным ресурсом, чем атмосферный воздух и вода. Древесина – это бумага, строительные материалы, топливо (хоть и не в промышленных масштабах), лекарства, наконец, свежий воздух и многое, многое другое. Но в области лесоразведения тоже хватает специфических экологических проблем. Бесконтрольная вырубка, пожары, недостаток восстановительных посадок – все это приводит к резкому уменьшению площади лесов.

В лесном фонде Калининградской области в 1999 г. в связи с засушливым летом число лесных пожаров возросло в 16 раз. Лесному хозяйству был причинен ущерб на сумму свыше 180 тыс. рублей, сгорело и повреждено на корню 7 м³ древесины, погибло молодых насаждений на площади 11 га.

В Пензенской области быстрыми темпами вырубается леса и экспортируются за границу. Существующий нефтепровод «Дружба» из-за длительной эксплуатации без ремонта в случае аварии может принести непоправимый вред лесным угодьям, который превысит во много раз потери леса при расчистке трасс.

В одном из районов Саратовской области из-за неправильной обработки сельскохозяйственных посадок оказались поврежденными три километра лесозащитной полосы. Ежегодно в области высаживается всего три–четыре тысячи гектаров леса, что явно недостаточно для степной полосы.

На территории Рязанской области выгорело более 100 га лесопосадок, что стало настоящей экологической катастрофой для области. В Хабаровской области постоянно осуществляется беспорядочная вырубка ценных пород деревьев. Проблемы с лесами существуют также в Брянской, Кемеровской, Томской и других областях.

Но есть и положительные примеры. В Калининградской области ежегодно лесовосстановление проводится на площади более 1 000 га. В 1999 г. были осуществлены посев и посадка леса на площади в 901 га и оказано содействие естественному восстановлению леса на площади 126 га. Экологическое состояние лесов в государственном фонде Астраханской области (за исключением некоторых южных районов) вполне удовлетворительное.

Проблема лесов тесно связана с другой экологической проблемой – проблемой загрязнения почвенного покрова.

Все более опасный характер приобретает загрязнение почвы отходами промышленного производства и потребления. Отсутствие финансирования, должного контроля за хранилищами, технологий захоронения некоторых особо опасных отходов и многое другое приводит к тому, что почвы загрязняются тяжелыми металлами (ртуть, свинец), происходит засоление, разрушение почвенного покрова в результате разработки многих месторождений. Список проблем почвенного покрова можно продолжать до бесконечности. Примеров халатного отношения к почве множество. На территории России в любом из регионов есть свои проблемы в этой области.

Природные условия и деятельность человека привели к образованию в Астраханской области 1 132 га засоленных, 741 га солонцеватых и 508 га переувлажненных почв.

Огромные площади Кузбасса постепенно деградируют, становятся непригодными для возделывания и проживания. На начало 2000 г. в Кузбассе нарушено земель 65 тыс. га, из них 61 тыс. га – от промышленных разработок полезных ископаемых.

Рекультивировано же всего 960 га. Причем под пашню – 1 (один!) га. В другие сельскохозяйственные угодья возвращено 300 га.

На территории Леонидовского лесничества Пензенской области обнаружено катастрофически аномальное содержание мышьяка, которое в 50 тысяч раз превышает ПДК.

В Челябинской области при исследовании почвенного покрова было обнаружено, что содержание тяжелых элементов: марганца – 1,27–3,6 ПДК; меди – 25–218 ПДК; никеля – 3 ПДК; цинка – 7–40 ПДК; свинца – 2–37 ПДК; кадмия – 2,33–8 ПДК. Такая концентрация приводит к невозможности использования во многих садах и огородах до 100% урожая.

Ртуть – один из самых опасных элементов для организма человека. Очаги загрязнения ртутью были обнаружены в Амурской и Калининградской областях. В г. Чите обнаружена аномалия ртути на городской свалке, где ее содержание превышает допустимые нормы в 25 раз. Всего в городском почвенном слое до глубины 10 см захоронено до 21 тонны ртути. Почва Читы содержит фенол (1,7 ПДК), формальдегид (3 ПДК), диоксид азота (1,4 ПДК). Все это является высоко опасным для жизни населения сочетанием. Самым же вопиющим и необъяснимым случаем загрязнения ртутью стала ситуация в г. Новосибирске с детской поликлиникой № 1 Заельцовского района. Здесь содержание ртути в некоторых помещениях превышало допустимые нормы в 30–40 раз. Во время ремонта были обнаружены шарики ртути под плитусами. Нежелание администрации города прислушаться к сообщениям работников поликлиники закончилось тем, что пять человек были срочно госпитализированы с диагнозом «острое отравление парами ртути».

Но ртуть не единственный загрязнитель, вызывающий опасения. Почти на всей территории страны стоит проблема утилизации отходов различных производств.

Свалки во многих городах давно представляют собой зоны экологического бедствия. Они разрастаются до огромных размеров и являются источником неприятного запаха, отравляющих веществ и других проблем, связанных со здоровьем человека. Так, например, в Кемеровской области под промышленные свалки, отвалы, шлакохранилища отведено в общей сложности 40 тыс. га земель. На поверхность земли вынесено 8 млрд. м³ горных пород, подвергающихся окислению, выщелачиванию тяжелых металлов. Общая масса отходов на этих свалках – 160 млн. тонн. Городская свалка в одном из районов Новгородской области занимает 26 га, и строятся еще новые секции. Новосибирск окружен свалками. Объем только твердых отходов составляет 500 тыс. тонн, плюс 600 тыс. тонн – отходы производства. Сегодня более 350 га занято свалками, из них 12 га – несанкционированными. Обезвреживания отходов наиболее крупных промышленных предприятий города, объем которых составляет 85% от общего объема отходов, всего, 13%. Проблема свалок есть в любом населенном пункте. Далеко не везде существуют мусороперерабатывающие заводы. В основном мусор либо складывается, либо сжигается, что само по себе является загрязнением атмосферного воздуха.

Проблема уничтожения химического оружия – еще одна проблема, требующая немедленного решения. В 1998 г. были подписаны несколько соглашений по созданию объектов для уничтожения химического оружия. Эти объекты должны были стать совместными проектами России и США. Но из-за невыполнения Россией своих обязательств США тоже временно прекратили финансирование. Проблема «повисла в воздухе».

На территории Кировской области располагаются несколько арсеналов химического оружия. Так, на складах в поселке Мирный хранится 7 тыс. тонн авиабомб, т.е. 17,4% общего объема химического оружия страны. За 50 лет хранения металлическая оболочка авиабомб подверглась коррозии, опасность поражения окружающей среды отравляющими веществами с каждым годом возрастает. Здесь онкологические заболевания встречаются в четыре раза чаще, чем в среднем по стране; больше и врожденных уродств у детей.

Последствия ядерных испытаний, проводимых на территории страны, и запусков космических кораблей являются катастрофическими. Ядерные испытания на Новой Земле, Семипалатинском полигоне, соседство с космодромом «Плисецкий» приводит к тому, что почва в радиусе нескольких десятков километров от этих объектов заражена таким высокотоксичным веществом как гептил (жидкое ракетное топливо). Гептил летуч, растворяется в воде, способен к накоплению. А вещество нитрозодиметиламин, получаемое вследствие естественного разложения гептила, в 10 раз токсичнее его самого. В районе космодрома «Плисецкий» содержание этого вещества в 1 050 раз выше ПДК. А леса Удорского района (окрестности космодрома) завалены ракетным мусором (первые ступени ракетносителей, боковые блоки).

Вокруг Семипалатинского полигона гептилом заражено 960 тыс. га земли. Кроме гептила ракетное топливо содержит азотную кислоту, являющуюся сильнейшим окислителем. Все эти вещества распыляются в воздухе в виде аэрозолей и выпадают с дождями, отравляя все живое вокруг. Падение ступеней ракет, помимо всего перечисленного, вызывает обширные лесные пожары.

Поставщиками радиоактивных загрязнителей могут быть не только ядерные испытания, но горно-добывающие предприятия, лечебные и научно-исследовательские учреждения, АЭС и т.д.

Радиоактивное загрязнение части территории Курганской области произошло из-за плановых и аварийных сбросов сточных вод плутониевого комбината «Маяк» в речную систему Теча–Исеть–Тобол. Речная сеть стала источником вторичного радиоактивного заражения и в случае прорыва плотины на Теченском каскаде водоемов в окружающую среду будет сброшено 200 млн. м³ радиоактивной воды, опасной для жизни человека. До сих пор не решена проблема г. Арзамас-16 Мордовской области. Опасная ситуация сложилась в городах Балеи и Краснокаменск Читинской области в связи с близостью предприятий по добыче и обогащению ториевых и урановых руд. Заражению подверглись жилые дома, детские учреждения, больницы и т.д. Степень загрязнения составила от 170 до 450 мкР/час, содержание радона превышает фоновые значения в 10–100 раз.

Количество радиоактивных веществ, рассеянных по Челябинской области, превосходит количество, выброшенных при аварии Чернобыльской АЭС примерно в 50 раз. Они сконцентрированы в ряде относительно малонаселенных районов севера Челябинской области. Особенно опасным является концентрация радиоактивных веществ в озере Карачай, в котором накоплено к 1999 г. 130 млн. кюри. И сброс радиоактивных веществ в озеро по 1 млн. кюри в год продолжается. Под озером находится подземная водяная линза, содержащая значительное количество радиоактивных веществ. Эта линза объемом в 4 млн. м³ практически не контролируется и мигрирует к поселку Новогорному, к озерам, снабжающим питьевой водой г. Челябинск.

Деятельность химкомбината «Маяк» в г. Озерске, занимающегося переработкой твелоов с атомных реакторов продолжает наносить значительный вред окружающей среде. В Брединском районе, за 400 км от «Маяка» обнаружены пятна оружейного и энергетического плутония, принесенного туда аэрозольным путем.

Радиационное облучение чревато многими проблемами, связанными со здоровьем человека. Везде, где существуют хоть малейшие превышения фоновых значений радиации, отмечается резкий скачек онкологических заболеваний, психических расстройств и общее ослабление иммунитета.

Анализ влияния радиации на человека содержится в материалах исследований, проведенных в г. Чите. Частота заболеваемости болезнью Дауна в 3,5 раза превышает среднюю заболеваемость европейских стран. По онкологическим заболеваниям г. Балеи на первом месте в области. При имеющейся тенденции к снижению общего показателя детской смертности отмечается увеличение показателя перинатальной смертности на 31,9%, а мертво рождаемости на 54,3%. Основными причинами гибели новорожденных является асфиксия плода и новорожденного, пневмопатии и уродства, несовместимые с жизнью – 17,1%. Отмечен высокий процент рождения детей с признаками внутриутробной гипотрофии. У 19% женщин городов Балея и Краснокаменска беременность заканчивается самопроизвольными абортми, преждевременными родами. При изучении состояния здоровья женского населения этих городов выявлено увеличение раковых и предраковых заболеваний, по некоторым локализациям превышающих средние в 2–3 раза. В структуре выявленных нарушений на первом месте находится астено-невротические: г. Балеи – 69% и г. Краснокаменск – 65%. В результате медицинских осмотров поставлен диагноз олигофрения у 50–70% призывников. Ортопедическая патология выявлена у 67% осмотренных детей г. Балея. Среди всех детей–инвалидов 61,9% имеют врожденную патологию, а 4,7% – онкологические заболевания. Необходимо отметить, что для жителей г. Балея характерна высокая частота врожденных катаракт и асфиксии, причиной возникновения которых является хроническое воздействие ионизирующего излучения в период беременности. При анализе демографических процессов выявлено устойчивое увеличение смертности от новообразований, особенно у

мужчин. Регистрируется рост онкологических заболеваний органов кровотока и лимфатической системы более чем на 30%.

Загрязнения окружающей среды нефтепродуктами – беда многих областей. Так, за последние два года на территории Свердловской области произошло семь чрезвычайных и аварийных ситуаций, связанных с попаданием нефтепродуктов в природную среду. За первую половину 1999 г. в Республике Коми произошло 78 разгерметизаций нефтепроводов и нефтеколлекторов. На землю вылилось 67,1 м³ нефтесодержащей жидкости. Загрязнены земли на площади 0,75 га. Около 2 тыс. тонн нефти вылилось 25 мая 1999 г. из технологического колодца на 71 км нефтепровода «Ухта–Вой-Вож». Предварительная площадь загрязнения составила около 1 тыс. м². Опять же это далеко не единственные примеры. В любой области, где проходят нефтепроводы, есть свои проблемы. Разгерметизация и прорывы нефтепроводов в основном связаны с устаревшим оборудованием, ржавыми трубами. Все это, как и в других областях деятельности нашей промышленности, связано с недостатком финансирования.

К сожалению, не во всех регионах нашей страны проводятся исследования влияния на окружающую среду, и в частности на человека, таких явлений как шум и электромагнитное излучение. Эти исследования были проведены в Республике Мордовии, городах Перми, Туле, Ульяновске. Результаты проведенных работ не утешительны.

Работы по изучению шумового и вибрационного загрязнения населенных территорий проводятся недостаточно. Имеющаяся в районах шумовиброизмерительная аппаратура в большинстве своем морально устарела и метрологически не предназначена для замеров эквивалентных уровней данных факторов, что не позволяет составить шумовые и вибрационные карты загрязнения населенных пунктов. Наблюдаемый на промышленных предприятиях высокий уровень рабочих мест, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормативам по шуму (30,6–43,8%), по вибрации (918,2–32,0%), обуславливает и высокий уровень профессиональных заболеваний от воздействия этих факторов. Анализ показал, что 28,8% хронических профессиональных заболеваний, зарегистрированных в 1999 г., приходится на шумовую и вибрационную патологию. При этом вибрационная патология отмечается в возрасте от 31 до 57 лет максимально при стаже 16–20 лет, а шумовая патология в возрасте от 37 до 63 лет, максимально при стаже 6–10 и 21–25 лет. Возрос уровень воздействия шума и вибрации на население, проживающее вблизи транспортных магистралей, и на пассажиров городского транспорта за счет общего износа трамвайного, автобусного парка, рельсовых путей, асфальтовых покрытий дорог. По результатам научных исследований, заболеваемость населения, проживающего в шумных кварталах, в 5–6 раз превышает заболеваемость людей, работающих в шуме такой же интенсивности. В 1999 г. 35,2% обследованных точек по шуму в г. Туле не соответствовали санитарным нормам.

В одном из районов Республики Мордовии работает радиостанция РВ-65, входящая в систему Министерства связи России. Население близлежащих жилых районов подвергается воздействию электромагнитных полей. Здесь более высокий уровень заболеваемости по сравнению с другими районами города. По сердечно-сосудистым заболеваниям – в 1,8 раза, по заболеваниям органов пищеварения – в 5,3 раза, эндокринной системы – в 1,7 раза, по злокачественным образованиям – в 2,2 раза. Эти показатели являются характерными для заболевания людей от воздействия электромагнитного излучения.

Из всего вышеописанного можно сделать вывод, что на территории Российской Федерации население подвергается крайне тяжелому негативному воздействию загрязненной окружающей среды, право на экологическую безопасность игнорируется. Последнее становится особенно очевидным, если иметь в виду, что одной из главных причин возникновения данной ситуации является систематическое невыполнение экологических законов. Существующие Федеральные законы «Об охране окружающей природной среды», «Об охране атмосферного воздуха», «О животном мире», «Об особо охраняемых природных территориях», «О континентальном шельфе РФ», «Об экологической экспертизе», «О недрах», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «О радиационной безопасности населения», «Водный кодекс РФ», «Земельный кодекс РФ», «Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» и другие нормативные акты в определенной степени обеспечивают решение задач по охране окружающей среды и здоровья населения. Перспективы дальнейшего развития законодательства в области экологии, охраны окружающей природной среды и рационального природопользования связаны с разработкой законопроектов, имеющих большое значение для устойчивого развития регионов. К ним относятся законопроекты: «О системе платежей за право пользования природными ресурсами», «Об обеспечении населения питьевой водой», «О статусе зон экологического неблагополучия», «О защите населения и окружающей среды от вредного воздействия нефтепродуктов», «О государственной политике в области энергетики», «О регулировании хозяйственной и иной деятельности на территориях экологического кризиса (экологического бедствия)» и «О санитарной охране территории РФ».

Вследствие нарушения существующих экологических законов, не соблюдаются права населения на экологическую безопасность. Существуют две характерные черты в нарушениях подобного рода. Во-первых, как правило, нарушаются экологические права малоимущих граждан, тех, которые не имеют возможности воспользоваться услугами профессиональных юристов и адвокатов. Во-вторых, приходится констатировать, что основными нарушителями экологического законодательства являются органы исполнительной власти

(местные и региональные). Часто они нарушают требования законов, а вместе с этим и права граждан, в угоду коммерческим интересам. Естественно, что природоохранные органы и органы санитарно-эпидемиологического надзора, подчиненные исполнительной власти, оказываются в числе нарушителей. Прокуратура также не стала гарантом защиты экологических прав и интересов населения, несмотря на создание в ней специального природоохранительного подразделения.

Типичным примером неудовлетворительной работы государственных органов, в частности судов, может служить иск к компании «ЛУКОЙЛ» в г. Саратове. В Волжский районный суд г. Саратова был подан иск к компании с требованием прекратить вредную, с точки зрения природоохраны, деятельность и расторгнуть договор аренды с АО «Борисоглебское», на землях которого расположен заказник. Дело слушалось более года, после чего в удовлетворении иска было отказано. За это время буровики прошли шестистысячную отметку, но нефть так и не была найдена. Через полгода в Саратовском областном суде состоялось апелляционное слушание дела по иску организации «Гринпис» к компании «ЛУКОЙЛ–Саратов». Истцы остались не согласны с решением районного суда, не усмотревшего ничего незаконного в деятельности компании в государственном заказнике федерального значения «Саратовский». Протест «Гринпис» вызвал тот факт, что установка «ЛУКОЙЛОМ» в заказнике буровой вышки была начата без положительного заключения экологической экспертизы и продолжалось даже после того, как экспертиза дала свое отрицательное заключение. Не было учтено и предписание Госкомэкологии России о приостановке бурения скважины. Саратовский областной суд выслушал стороны и оставил решение районного суда в силе.

Множество поданных в суды жителями Липецкой области исков не были удовлетворены. Иски касались права жителей на отселение из санитарной зоны и возмещения морального ущерба в связи с полученными заболеваниями. Одна из причин отказов – городские власти пока не утвердили размеры санитарных зон. За последнее время было предъявлено 45 исков, два иска удовлетворены судом первой инстанции, но отвергнуто кассационной инстанцией.

Хорошей иллюстрацией работы судов в области экологии могут служить несколько случаев в Удмуртской Республике. Здесь в районных судах примерно в одно и то же время рассматривалось несколько исков, поданных Экологическим союзом Удмуртии. В своем большинстве эти иски связаны с самозахватом земельных участков или их незаконным отводом, а также строительством объектов без положительного заключения экологической экспертизы или с противозаконным положительным заключением. Обычно нарушители подвергались небольшим штрафам и успешно продолжали свою деятельность. Виновные чиновники, как правило, оставались вообще ненаказанными.

Одно из таких дел (о строительстве жилых домов на территориях природоохранного и рекреационного назначения, без положительного заключения экологической экспертизы) прошло несколько судебных инстанций.

Граждане микрорайона обратились с жалобой в природоохранные органы, после чего появилось отрицательное, запрещающее строительство, заключение экспертизы. В качестве аргументов в нем перечислены статьи законодательных актов, требования которых нарушены при строительстве. Но в события вмешались высокопоставленные чиновники Правительства Удмуртии, и вскоре появилось еще одно заключение экологической экспертизы – положительное, разрешающее строительство. Причем положительное заключение сделано на основании тех же аргументов, что и отрицательное, то есть, перечислены нормы законов, которые нарушаются в результате строительства, и делается вывод – строить можно.

Граждане обратились в суд, который после длительного разбирательства своим решением признал строительство незаконным. При этом, определение суда первой инстанции о приостановке строительства в обеспечение иска Верховный Суд Удмуртии отменил. Это более чем странно, так как оспаривается основной разрешающий строительство документ – заключение экологической экспертизы. Затем Верховный Суд Удмуртии в кассационной инстанции отменяет решение районного суда и выносит новое решение, разрешающее строительство. В своем определении судьи приводят явно противоречащие требованиям законодательства доводы о том, что жилая застройка не несет в себе никакой антропогенной нагрузки, также явно манипулируют нормами Лесного кодекса, а главное, обосновывая свои выводы, не утруждают себя ссылками на статьи законов.

Истцы вынуждены были обратиться в Верховный Суд РФ, но и там получили отказ. Когда они обратились к председателю Верховного Суда РФ с ходатайством о принесении протеста в порядке надзора, высшая судебная инстанция переправила обращение в Верховный Суд Удмуртии, хотя ГПК РСФСР не предусматривает такой процедуры.

Следует обратить внимание и еще на один выходящий за рамки здравого смысла факт. Истцы не раз обращали внимание судей на то, что реализуется совершенно не тот проект, который получил положительное заключение экологической экспертизы. Но Верховный Суд Удмуртии упорно не хотел замечать всех доказательств, приведенных истцами и принятых судом первой инстанции. Наконец, сейчас появилось еще одно подтверждение того, что строится не тот объект, который проходил экологическую экспертизу. Во всех материалах дела фигурирует проект под названием «Четыре 12–14 этажных дома с подземными

хозяйственными кладовыми для жильцов...». Истцы приводили веские доводы того, что вместо кладовых строятся подземные гаражи, а название проекта – лишь ширма для прохождения экологической экспертизы». А строительство продолжается несмотря на два взаимоисключающих заключения экологической экспертизы по проектной документации другого объекта.

Представленная ситуация не случайно описана так подробно. Она довольно полно отображает положение дел при защите экологических прав граждан в судебном порядке. В последние годы достаточно часто отмечаются явные нарушения законодательства.

В таких условиях граждане вынуждены искать защиту в общественных организациях. Примером таких организаций может служить Кольский координационный экологический центр «Гея», действующий на территории Мурманской области. Основными направлениями его работы в 1999 г. стали: энергетическое, образовательное, информационное, этнокультурный туризм, охрана здоровья детей. В Рязанской области активно работает общественная организация «Касимовская экологическая инициатива». Эта организация оспорила в суде результаты экологической экспертизы цеха по сжиганию и плавке радиоэлектронного лома предприятия «Росконтакт» и выиграла дело. А также уже описанные Экологический союз Удмуртии, клуб «Эколог» г. Липецка, внебюджетный Экологический фонд Амурской области и т.д.

Конечно же, есть и положительные примеры работы судов. Нижегородский районный суд удовлетворил иск группы жителей микрорайона Мещерское озеро к Главному управлению архитектуры и градостроительства г. Нижнего Новгорода, городскому комитету по охране окружающей среды и другим организациям, разрешившим строительство подземного гаража в водоохранной зоне реки Волги.

В соответствии с постановлением главного санитарного врача Свердловской области «О взыскании экономического ущерба, причиненного здоровью населения г. Первоуральска в результате экологических и санитарных правонарушений ОАО «Среднеуральский медеплавильный завод», в областной экологический фонд были взысканы с ОАО денежные средства в размере 5 млн. рублей на реализацию плана медико-профилактических и реабилитационных мероприятий в 1999 г. для населения г. Первоуральска.

Во многих областях действуют свои экологические программы. Так, в Астраханской области в целях снижения загрязнения атмосферного воздуха была проведена операция «Чистый воздух-99». В г. Калининграде для обеспечения экологической безопасности определены санитарно-защитные зоны от источников загрязнения воздушного бассейна различных отраслей промышленности.

Во многих областях ведется и законотворческая работа по экологии. Издаются указы, законы, нормативы и другие правовые акты местного значения.

В Республике Марий-Эл принят и действует Закон «Об экологии», создано Министерство экологии и природопользования, в городах работают комитеты экологии и природопользования. Жилищное и промышленное строительство ведется под контролем экологических служб, проекты проходят экологическую экспертизу.

В целях уменьшения загрязнения атмосферного воздуха было издано в 1999 г. распоряжение губернатора г. Нижнего Новгорода «О запрещении использования отходов нефтехимического производства в качестве котельного топлива».

Довольно большая работа, проведенная при непосредственном участии Госкомэкологии Ульяновской области, завершилась в 1999 г. принятием Закона Ульяновской области «Об обращении с отходами производства и потребления в Ульяновской области». В данном документе определена компетенция органов государственной власти области, органов местного самоуправления в сфере обращения с отходами. Принципиальным вопросом в Законе является требование запрета ввоза на территорию области отходов с целью их захоронения. В то же время допускается ввоз отходов с целью их переработки на производствах, проекты которых прошли государственную экологическую экспертизу, а также с целью их использования для хозяйственных нужд по согласованию с территориальным подразделением Госкомэкологии России. Важным является определение понятия «разрешение на размещение отходов». Законом разъясняется, что разрешение является основным документом, дающим юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям право на размещение отходов, т.е. подчеркивается его юридическая значимость и приоритет в отношении иных природоохранных документов, регламентирующих работу с отходами.

Тюменская Областная дума приняла постановление «О рекомендациях депутатских слушаний по реализации областной программы «Обеспечение населения юга Тюменской области питьевой водой», в котором отмечена необходимость разработки и принятия областного закона о питьевой воде, утверждения в областном бюджете на 2000 г. финансирования областной программы, обращения в Государственную Думу с просьбой о скорейшем принятии федерального закона о питьевой воде, обращения в Правительство РФ с просьбой ускорить принятие федеральной целевой программы «Обеспечение населения России питьевой водой».

Таким образом, совершенствование нормативной базы в той или иной степени происходит, хотя большинство новых законопроектов регулирует отдельные, достаточно узкие вопросы.

Однако необходимо констатировать, что соблюдение права на экологическую безопасность в России зависит не от улучшения нормативной базы или системы контроля за экологической ситуацией в стране, а от создания реально действующего механизма реализации положений законодательства и выводов контролирующих органов.

Раздел 5. Положение отдельных наиболее уязвимых групп и нарушение их прав

Положение национальных меньшинств

В национальном составе населения России преобладают русские, в целом страна характеризуется терпимым отношением к национальным меньшинствам. Тем не менее Правозащитный центр (ПЦ) «Мемориал» в своем докладе о соблюдении Россией Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, вновь, как и в 1998 г., вынужден констатировать, что Россия грубо нарушает свои обязательства по соблюдению данной Конвенции, выполняет их не должным образом, а также не предпринимает даже тех мер, предусмотренных Конвенцией, проведение которых в жизнь в настоящих условиях было бы вполне реальным.

Источником дискриминации является не законодательство, а правоприменительная практика представителей власти. Хотя до некоторой степени ей способствует то, что в нормативной базе не содержится действенного механизма, направленного против дискриминации по национальному признаку.

В России, неоднородной по национальному, этническому, расовому и религиозному составу населения, должна обеспечиваться эффективная защита всех ее граждан от дискриминации и неравенства перед законом и властями. Этого требуют международные обязательства РФ по соблюдению Международного пакта о гражданских и политических правах, Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, Европейской рамочной конвенции по защите национальных меньшинств.

Конституция России запрещает какую-либо дискриминацию граждан по национальному признаку. Ст. 19 Конституции РФ говорит о недопустимости дискриминации по национальному, религиозному и прочим признакам. Попыткой реализовать эту норму стала отмена так называемого «пятого пункта» – пункта с указанием национальной принадлежности в общегражданском паспорте.

Ст. 29 Конституции РФ, провозглашающая свободу мысли и слова, вместе с тем содержит запрет «пропаганды или агитации, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду». Ст. 13, закрепляющая идеологическое многообразие, многопартийность и равенство всех общественных объединений перед законом, воспрещает «создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности РФ, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой национальной и религиозной розни». Аналогичную формулировку содержит ст. 16 Закона РФ «Об общественных объединениях», вступившего в силу 2 мая 1995 г. Пределы ограничения свободы слова, соответствующие конституционным нормам, закреплены в Законе «О средствах массовой информации», принятом еще в декабре 1991 г. (с последующими изменениями). За нарушение действующих законов виновные подлежат различным видам ответственности – от дисциплинарной до уголовной.

Участие в организациях национал-экстремистского типа, запрещенных законом, не образует состава преступления по российскому уголовному законодательству. К ответственности могут быть привлечены по ст. 208 УК РФ лишь граждане, участвующие в «незаконном вооруженном формировании». Однако понятие «незаконное вооруженное формирование» выглядит крайне неоперациональным, определения понятия «незаконное военизированное формирование» российское законодательство не содержит.

Диспозиция ст. 282 УК РФ предполагает уголовное наказание за «действия, направленные на возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды, унижение национального достоинства, а равно пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии или национальной принадлежности». С точки зрения ряда правозащитных организаций, данная формулировка создает возможности для расширительного толкования объективной стороны преступления, ограничения свободы слова и злоупотреблений.

Такие действия, как подстрекательство к дискриминации и предоставление любой помощи для расистской деятельности, не формулируются и не выделяются в российском уголовном законодательстве как составы преступления. Проблемы предотвращения дискриминации не воспринимаются как приоритетные – ни на федеральном, ни на региональном уровнях. Антидискриминационное положение п. 2 ст. 19 Конституции РФ в разных вариантах воспроизводится в отраслевом законодательстве, но на уровне общих деклараций. В стране нет специального антидискриминационного законодательства, нет актов, содержащих какое-либо определение прямой и косвенной дискриминации и перечень мер, которые могут быть приняты по решению суда для восстановления нарушенных прав граждан. Теоретически права граждан могут быть защищены в процессе гражданского судопроизводства (ст. 11 ГК РФ) путем признания права; восстановления нарушенного права; признания акта, выпущенного органом государственной власти или местного самоуправления,

противоречащим закону и т.д. Закон защищает нематериальные блага, в частности, честь и достоинство личности, право на свободу передвижения, неприкосновенность личности (ст. 150 ГК РФ). Граждане РФ могут использовать закон 1993 г. об обжаловании неправомерных действий должностных лиц и органов власти, а также теоретически могут восстановить свои права в случаях «изолированной» дискриминации. Но этот механизм для предотвращения или прекращения дискриминации практически не применяется, в частности из-за отсутствия эффективного антидискриминационного законодательства.

Наиболее распространенные формы расовой дискриминации

Основным объектом дискриминации на территории России являются представители народов Кавказа и Средней Азии. Они являются т.н. «визуальным» меньшинством (отличающимся по антропологическому типу от основной массы населения), с формами поведения во многом отличными от принятых среди основной массы населения; в обществе существует стереотипное представление о том, что кавказцы являются существенным источником криминальной напряженности; в них видят конкурентов в социально-экономической сфере. Уровень ксенофобии в обществе по отношению к кавказцам достаточно высок. Например, в газете «Караван плюс» (Тверская область) можно прочитать такой пассаж: «В руках кавказцев почти все сферы, определяющие экономику региона ... Мы (Русские – Сост.) превращаемся в рабов кавказского капитала. Этнические проявления русского народа всячески блокируются». В не столько экстремистской форме такие настроения разделяются значительной частью населения, но пока известны только единичные случаи соответствующих общественных акций. Так, 3 июля 1999 г. в г. Подпорожье (Ленинградская область) делегация из 80 человек потребовала от главы администрации депортировать за пределы города всю азербайджанскую общину. В противном случае они обещали разобраться с азербайджанцами своими методами и силами.

Однако государство здесь идет далеко впереди граждан – практика государственных структур, в первую очередь МВД, в отношении кавказцев, а также выходцев из Средней Азии, содержит очевидные элементы дискриминации.

Простор для дискриминации открывается благодаря системе регистрации. Региональные и местные законы и подзаконные акты превращают регистрацию по месту жительства или пребывания (в противоречие с Конституцией РФ, Законом «О праве граждан на свободу передвижения», решениями Конституционного Суда РФ) из уведомительной в разрешительную процедуру. С целью поддержания такого порядка милиция постоянно осуществляет «контроль за соблюдением правил регистрации». Жертвами нарушения права на свободу передвижения и милицейского произвола становятся все приезжие, не имеющие местной регистрации. Однако на общем фоне азербайджанцы, чеченцы, ингуши, грузины, таджики и др. подвергаются целенаправленным преследованиям со стороны сотрудников милиции.

Согласно выводам ПЦ «Мемориал», дискриминационное поведение сотрудников МВД в ходе проверок паспортного режима продолжает оставаться распространенной практикой в крупных городах, таких как Москва, Санкт-Петербург, Нижний Новгород, Волгоград, а также в Ставропольском и Краснодарском краях и Ростовской области.

Правозащитный центр выделяет в действиях сотрудников МВД следующие признаки дискриминации:

- избирательные и непропорционально частые задержания лиц, относящихся к «визуальным» меньшинствам (прежде всего, к выходцам с Кавказа и из Средней Азии), формально с целью проверки документов и местной регистрации;
- вымогательство денег под угрозой привлечения к ответственности за реальное или вымышленное административные правонарушения;
- произвольные и непропорционально частые обыски жилых помещений, принадлежащих лицам, относящимся к меньшинствам; офисов, складов и торговых помещений фирм, которыми те владеют; произвольном изъятии имущества и товаров;
- незаконное и неспровоцированное применение насилия к задержанным.

Неспровоцированному насилию, а также угрозам, оскорблениям, в том числе задевающим национальное достоинство, подвергаются и те из представителей меньшинств, кто имеет временную и даже постоянную регистрацию.

В 1999 г. в связи с нарастанием напряженности вокруг Чечни и, в особенности, в связи с террористическими актами в г. Москве и других городах в августе–сентябре, дискриминационные действия сотрудников государственных органов приобрели особый размах, в первую очередь в отношении чеченцев.

С первого квартала 1999 г. силовые структуры Ставропольского края приступили к ежесуточной отчетности о результатах оперативно-профилактических мероприятий по специально разработанной форме, содержащей 12 пунктов и 21 подпункт, и касающейся только лиц чеченской национальности. В том числе:

«... раскрыто преступлений, совершенных лицами чеченской национальности;

задержано лиц чеченской национальности, совершивших преступления (из них арестовано);
привлечено лиц чеченской национальности к административной ответственности;
проведено проверок банковских, финансовых, коммерческих структур, подконтрольных лицам чеченской национальности;
выявлено лиц чеченской национальности, нарушающих паспортно-визовые правила;
задержано автотранспорта, управляемого лицами чеченской национальности;
выявлено работников органов власти и управления, связанных с незаконной деятельностью лиц чеченской национальности (из них привлечено к уголовной ответственности)».

В период с 18 по 21 июня 1999 г. произошло насильственное выселение из приграничных с Чечней трех хуторов Курского района Ставропольского края 140 чеченцев (в том числе 80 детей различного возраста) и одного литовца. Подобные действия уже предпринимались властями в июне 1995 г., когда после нападения чеченского вооруженного отряда под командованием Ш. С. Басаева на г. Буденновск были изгнаны за пределы Ставропольского края 36 семей чеченцев, проживавших в поселке Терский Буденновского района. В этот раз поводом для депортации послужило убийство на административной границе с Чечней четырех милиционеров, совершенное не установленными лицами. По свидетельству депортированных, которые поселились на молочно-товарной ферме в Чечне, против них была развернута настоящая войсковая операция – вооруженные люди в камуфляже и масках (местная милиция и казаки) окружили на бронетранспортерах и автомашинах хутора, выгнали людей из домов, некоторых избили и приказали убираться в Чечню. Их дома были сожжены, домашний скот в большинстве был разогнан по окрестностям. Все они были обвинены нападавшими в пособничестве бандитам, регулярно совершающим свои безнаказанные набеги и вылазки с территории Чечни на территорию Курского района, которые сопровождались похищением людей с последующими требованиями выкупа, угоном скота, похищением автомобилей и сельскохозяйственной техники, а затем и убийствами милиционеров и гражданских лиц. При этом оперативно-розыскных мероприятий в отношении подозреваемых в пособничестве бандитам либо не проводилось вообще, либо они не дали результата – никто из проживавших на хуторах чеченцев не был арестован, никому не было официально предъявлено обвинение в пособничестве бандитам.

В г. Москве, по оценке ПЦ «Мемориал» и Комитета «Гражданское содействие», с августа 1999 г., со времени вторжения чеченских формирований на территорию Республики Дагестан, действия сотрудников правоохранительных органов стали «особенно грубыми и массовыми». Кроме проверок документов, участились случаи несанкционированного вторжения в жилище. Сотрудники МВД, не предъявляя никаких документов, без согласия жильцов, с применением силы врываются в квартиры, где проживали чеченцы или представители других кавказских народов. В ряде случаев «обнаруживались» наркотики (обычно в количестве одной или нескольких доз) и боеприпасы (несколько патронов, граната). По показаниям задержанных и очевидцев, наркотики и боеприпасы были подброшены милиционерами. В пользу этих показаний говорят и другие соображения. До августа 1999 г. в правозащитные организации массовые жалобы на подбрасывание наркотиков и боеприпасов не поступали. Все подобные случаи до неприличия однотипны: одни из тех, у кого были «изъяты» наркотики, сами пришли в милицию по вызову, у других они были обнаружены после вторичного обыска; среди задержанных таким образом есть люди с устойчивым социальным положением, не имевшие судимости, криминальных связей, не употреблявшие наркотики. Кроме того, именно с августа угрозы подбросить наркотики со стороны милиции получили широкое распространение.

ПЦ «Мемориал» и Комитету «Гражданское содействие» известно о 51 случае, в которых есть основания говорить о фабрикации таким образом уголовных дел.

После взрывов жилых домов 9 и 13 сентября 1999 г. мэр г. Москвы Ю. М. Лужков издал распоряжение, согласно которому все временно зарегистрированные по месту пребывания должны были перерегистрироваться в трехдневный срок. Собрать все необходимые документы и дожидаться своей очереди в отделении милиции оказалось практически нереально. Многие не смогли сделать это и к установленному позднее крайнему сроку перерегистрации – 21 сентября. По официальным данным, на 26 сентября 1999 г. за перерегистрацией обратилось 105 тыс. человек, из них более 20 тысяч получили отказ. Для перерегистрации нужно было привести документальные основания своего пребывания в г. Москве (договор о найме на работу, справку из больницы о прохождении лечения и т.д.). Но даже те, кто мог представить необходимые доказательства, не получили перерегистрации – в конечном итоге все сводилось к произволу чиновников. Чеченцам перерегистрироваться было практически невозможно. Сотрудники милиции неоднократно заявляли, что получили устные указания – чеченцев не регистрировать.

Наличие регистрации непосредственно связано не только с правом на свободу передвижения и выбором места жительства. Не имея регистрации, по крайней мере по месту пребывания, невозможно, согласно подзаконным актам г. Москвы и ряда других регионов, отдать детей в государственную школу, получить медицинскую помощь, зарегистрировать брак, очень тяжело устроиться на работу. Соответственно, поскольку

кавказцы, и в особенности чеченцы, получают отказы в регистрации из-за своей этнической принадлежности, то они подвергаются дискриминации в отношении всех соответствующих прав.

Взрывы жилых домов до предела накалили обстановку вокруг чеченской диаспоры. Сотни чеченцев и ингушей (милиционеры нередко отказывались признавать различие между ними) подверглись разного рода преследованиям.

К фактам, получившим широкую огласку в СМИ, относится задержание Тимура Дахкильгова. Его случай не совсем ординарен, поскольку у милиции были формальные основания, пусть и ошибочные, подозревать Дахкильгова в причастности к террористическим актам, но наглядно характеризует практику правоохранительных органов. Дахкильгов, ингуш по национальности, живший в г. Грозном, после того, как дом, в котором жила его семья, был разрушен в ходе штурма города, в 1995 г. приехал в Москву. Дахкильгов устроился работать красильщиком на фабрику «Красный суконщик», где его работа была постоянно связана с химическими препаратами. При перерегистрации Дахкильгова и его жену сфотографировали, взяли отпечатки пальцев, сделали смывы с ладоней (еще одна унижительная процедура, которой подверглись многие чеченцы, а отчасти и другие кавказцы, что говорит о том, что они оказывались подозреваемыми уже только по факту этнической принадлежности). Через четыре дня он и брат его жены Бекмарс Саутиев (живущий в Москве уже более 20 лет) были задержаны милицией. Дахкильгову объявили, что у него на руках обнаружен гексоген. При обыске в комнате у Дахкильгова не нашли ничего подозрительного кроме полупустого мешка с сахарным песком, а вот у Саутиева под ванной «обнаружили» пистолет. Саутиева затем отпустили, забыв про пистолет, а Дахкильгова отвезли в УВД г. Москвы, где начали допрашивать, избивая и требуя признательных показаний. Через несколько дней его перевели в Лефортовскую тюрьму. За это время Дахкильгова успели показать по телевизору, называя чеченцем, а Министр внутренних дел В. Б. Рушайло объявил о поимке террориста. Наконец выяснилось, что руки у Дахкильгова были вовсе не в гексогене, а в гексане, растворителе, который используют для очистки шерсти, и его отпустили без каких-либо извинений и компенсации.

Будет однако несправедливо утверждать, что московские власти ничего не предпринимают для прекращения дискриминационных действий сотрудников правоохранительных органов, в том числе жестокости и унижительного обращения в отношении выходцев с Кавказа. 22 октября 1999 г. мэр Москвы Ю. М. Лужков подписал распоряжение «О некоторых вопросах работы в сфере межнациональных отношений», согласно которому чиновников муниципальных структур и отделений внутренних дел должны были проинструктировать «о недопустимости использования этнического признака при осуществлении мер по сохранению порядка в городе», а также «принять дополнительные меры для доведения до личного состава необходимости соблюдения уважительного отношения к представителям различных национальностей и недопущения поводов для создания конфликтных ситуаций на этнической почве». При этом нет никаких признаков того, что этот документ сказался на реальной практике должностных лиц и милиционеров. В то же время созданный ранее при мэрии телефонный канал «Горячая линия» действительно в целом ряде случаев позволил добиться регистрации кавказцев, а также освобождения их из отделений милиции. Но оценить результат деятельности этой службы в целом пока трудно.

Кампании в отношении чеченцев, подробные московской, имели место и в других регионах. Нагнеталась атмосфера подозрительности в отношении выходцев с Кавказа. Пресс-служба УВД г. Сыктывкара (Республика Коми) 14 сентября распространила обращение к гражданам, в котором в частности говорилось: «Если по соседству с вами поселились выходцы с Кавказа, или в поле вашего зрения попали такие лица, и их действия вызывают вопросы, также информируйте об этом представителей правопорядка. Будьте уверены: компетентные лица проверят не только законность их проживания».

По информации авторов регионального доклада в Тверской области, в начале сентября в общежитии Тверской сельскохозяйственной академии, расположенном в пос. Сахарово, сотрудниками милиции без каких-либо вразумительных мотивов были задержаны проживающие там студенты-кавказцы. По свидетельству студента академии Масуда Делиева, чеченца по национальности, его и еще несколько человек отвезли в Заволжское РОВД г. Твери, несмотря на то, что он предъявил документы и ордер на проживание в общежитии академии. В отделении милиции, по словам задержанного студента, его и остальных поставили лицом к стене и держали так в течение часа. При этом оскорбляли и били – впоследствии Масуд был вынужден обратиться в больницу, несколько дней после побоев ему было трудно дышать.

В Томской области в сентябре–декабре 1999 г. чеченцев-мужчин – беженцев из Чечни – помещали без каких-либо объяснений на десять суток в приемники-распределители, а затем освобождали также без каких-либо объяснений.

Распоряжением исполняющего обязанности начальника УВД Ставропольского края Н. М. Мамонтова от 29 октября 1999 г. органам внутренних дел в крае было приказано взять под надзор граждан, прибывших из Чечни с 1992 г., обеспечить контроль за их фактическим нахождением и поведением и обязать их дважды в неделю отмечаться в органах внутренних дел по месту жительства и пребывания. На деле этот контроль распространялся преимущественно на этнических чеченцев, в меньшей степени – на другие национальные меньшинства (турок, ногайцев).

Античеченская кампания сказалась и на положении других национальных меньшинств, причем, что особенно настораживает, на проблемах культурной автономии. В региональном докладе по Курганской области приведена следующая информация. Несколько представителей одного из башкирских сел области утверждало, что в конце 1999 г. на требования представителей этой национальности в районе их компактного проживания о введении в школах родного языка и возможностей отправления религиозных и национальных обрядов представитель областной администрации заявил буквально следующее: «Вы что, здесь хотите устроить вторую Чечню?».

Положение в Чеченской Республике

По крайней мере до начала военных действий в сентябре 1999 г. чеченская проблема имела и обратную сторону. Официальные власти Чеченской Республики фактически лишь в незначительной степени контролировали ситуацию в республике. Они были неспособны противостоять преступности, а, возможно, и не считали нужным предпринимать какие-либо действия. В особенности это касается распространившейся практики похищения людей с целью выкупа и использования рабского труда.

Этнические чеченцы и представители других коренных народов в значительной степени защищены обычаями традиционного общества – родовыми (тейповыми) связями, законом кровной мести т.п. Русское население Чечни, находящееся за рамками традиционных отношений, фактически было лишено всяких гарантий безопасности, и, следовательно, подвергалось дискриминации по этническому признаку, страдая от грабежей, издевательств, похищений.

Положение в национальных республиках

Административное устройство РСФСР, как и СССР, было национально-территориальным. Национальные автономные республики создавались в качестве реализации права наций на самоопределение крупными этносами, проживавшими на территории Российской Империи. В РФ эти образования обрели статус республик в составе федерации, обладающих значительно большей самостоятельностью, чем прочие субъекты федерации. В соответствии с названиями (Республика Башкортостан, Республика Татарстан и т.д.) в них существует т.н. «титовая нация», которая тем самым оказывается в привилегированном положении. При этом представители «титовой нации» составляют менее половины жителей республики (например, этнические адыгейцы составляют немногим более 20% населения Республики Адыгея).

Учитывая, что в ряде этих республик созданы режимы с авторитарными тенденциями, подбор и расстановка руководящих кадров являются зачастую привилегией узких групп на вершине системы исполнительной власти. Эти же группы контролируют выборы, в том числе систему выдвижения кандидатов и обеспечение доступа кандидатов к средствам массовой информации. Поскольку правящие элиты в республиках используют как базу собственной легитимности идеи «национальной государственности» и «республиканского суверенитета», кадры подбираются по признакам лояльности руководящим идеям и лично высшим руководителям. Кроме того, сохраняются принципы подбора кадров по родственным и земляческим признакам. Это приводит к резкому сокращению возможностей на занятие престижных или ответственных должностей лиц, не относящихся к «титовым» национальностям.

Примером может служить Республика Башкортостан, где имеет место положительная дискриминация по отношению к башкирам, особенно в сфере образования.

Неформальные льготы по отношению к представителям башкирской национальности установлены, например, при поступлении в учебные заведения, при повышении квалификации. Так, им отдается приоритет при защите кандидатских и докторских диссертаций. В результате представители других национальностей вынуждены выезжать для получения научной степени в другие регионы России.

При обсуждении критериев приема абитуриентов на 1999/2000 учебный год в одном из ведущих вузов республики всерьез обсуждался национальный признак. Было предварительно установлено, что необходимо обеспечить прием на 1-й курс не менее 30% башкир. В том же вузе руководители одного из факультетов – башкиры по национальности — допускают практику обсуждения профессиональных вопросов по-башкирски в присутствии русскоязычного профессорско-преподавательского состава.

Учитывая, что русских в Башкортостане – около 39%, татар – 28%, а башкир – 22%, понятно, почему навязывание со стороны Министерства образования изучения башкирского языка вызывает естественное отторжение у большинства населения. Так, в 1999/2000 учебном году в г. Уфе родителям учащихся начальной школы предлагалось определить язык, который будет преподаваться в качестве родного. При отсутствии соответствующего заявления со стороны родителей родным языком для ребенка считался башкирский.

Одновременно общественные объединения «Русь» и Татарский общественный центр (ТОЦ) ни разу не получили официального разрешения на проведение массовых мероприятий с целью отстаивания прав на культурную, и в частности языковую, автономию русских и татар.

Непризнание в качестве российских граждан ряда категорий бывших граждан СССР

1999 г. не принес никаких изменений в положение нескольких четко выделяемых по этническому признаку групп граждан бывшего СССР (турки-месхетинцы, абхазы, армяне, курды, осетины), которые вынужденно прибыли на территорию России до распада Советского Союза, не получили прописки (регистрации по месту жительства) из-за произвольного отказа региональных властей. Вопреки законодательству, оперирующему понятием «постоянное проживание», которое нигде не приравнено к прописке, власти регионов, где они проживают (Краснодарский и Ставропольский края, Республики Адыгея, Северная Осетия – Алания, Кабардино-Балкарская Республика, г. Москва, Московская и Ростовская области), отказывают им в получении российского гражданства. Отсутствие постоянной регистрации, неопределенный правовой статус, который власти не желают разрешать в соответствии с законом, делают этих людей постоянным объектом дискриминации.

Положение малочисленных народов – коренных жителей северных и восточных территорий России

Серьезную проблему представляет положение малочисленных народов – коренных жителей северных и восточных территорий России. Права малочисленных народов гарантируются ст. 69 Конституции РФ. Однако большинство коренных народов живет в условиях социальной дискриминации. Некоторые из них находятся на грани вымирания. Например, в Кемеровской области проживают коренные народности – шорцы и талеуты. Из-за географической удаленности их поселений завоз продуктов и предметов первой необходимости крайне ограничен, а в некоторых населенных пунктах вообще отсутствует. После закрытия располагавшихся на этой территории исправительных колоний жители разом лишились работы, света, связи и медицинской помощи. Так, жители поселка Усть-Кабырза Таштагольского района после ликвидации местной колонии получают электричество только раз в день на четыре часа.

Устроиться на работу нигде. Кабырзинцы в буквальном смысле перешли на подножный корм: все пропитание добывается в лесу – грибы, орехи, ягоды, мясо. Из привозных продуктов питания особенно ценятся мука, сахар, соль. Из-за отчаянного материального положения некоторые местные жители стали в последнее время вербоваться в армию по контракту для службы в Чечне. И это при том, что в силу особых природных условий местности (недостаток йода влияет на высокий уровень заболеваний эндокринной системы) и социальных условий смертность и сокращение населения у шорцев выше, чем в целом в России.

Те народы, которым не грозит физическое вымирание, стоят перед неизбежной ассимиляцией и растворением в основном населении. «Конечно, мы выживем как люди, но исчезнем как этнос, – считает президент краевой Ассоциации коренных и малочисленных народов Севера Г. Волкова, – ... нам нужно, чтобы территории, на которых мы проживаем и занимаемся своим традиционным хозяйством, работали на нас. При нынешнем положении дел, когда в тайгу рвутся все кому не лень, наши территории перестают быть охотничьими угодьями и водоемами для рыболовного промысла».

Напряженная социально-экономическая ситуация особенно разрушительно сказывается на коренных народах. В Амурской области, по данным регионального комитета статистики на май 1999 г., из общего числа трудоспособных эвенков (763 человека) в общественном производстве было занято лишь 49%. Более половины незанятого населения не работало из-за отсутствия рабочих мест, низкой профессиональной квалификации, свыше 15% выработали трудовой стаж. Низкий образовательный уровень резко ограничивает сферу приложения труда коренного населения. Достаточно отметить, что только 14,4% трудоспособного сельского населения имеет специальное образование, из них доля лиц с высшим образованием составляет всего 4,9%. Среднедушевой денежный доход на одного члена эвенкийской семьи в марте 1999 г. равнялся 216 руб., что составляет четвертую часть аналогичного областного показателя и почти пятую – прожиточного минимума по области.

Экономическая слабость национальных общин объясняется, во-первых, отсутствием государственной правовой базы, которая бы гарантировала малочисленным народам права на землю, недра и территорию и позволила бы им вести традиционный образ жизни. Во-вторых, поскольку основными занятиями и образом жизни для аборигенов Крайнего Севера являлись охота, оленеводство, рыбная ловля, то жизнеобразующим стержнем для них в послевоенные годы стали кооперативные зверопромхозы. Они добывали и реализовывали пушнину, мясо, рыбу, владели техникой, оборудованием. В условиях абсолютного падения спроса на свою продукцию эти зверопромхозы стали банкротами, и национальные общины окончательно утратили правовые основания для традиционных форм жизнеобеспечения и управления.

Возможно, Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов», который был принят 30 апреля 1999 г., позволит улучшить положение этих народов, будет способствовать их самобытному развитию. Закон предусматривает некоторые привилегии в области трудоустройства, землевладения, пользования природными ресурсами, налогообложения, участия в самоуправлении для представителей этих народов. Однако велика вероятность, что и этот нормативный акт, как большинство федеральных программ, принятых ранее, будет реализован лишь отчасти из-за несовершенства правоприменительной практики и хронического недофинансирования.

Положение заключенных

В 985 учреждениях уголовно-исполнительной системы (УИС) содержится более миллиона человек, свыше 95 тысяч из них больны туберкулезом (данные на 1 октября 1999 г.), около 2,5 тысяч заражены ВИЧ-инфекцией. Россия занимает первое место в мире по относительному количеству заключенных (720–780 заключенных на 100 тыс. населения).

На 1 января 1999 г.

- в 731 ИК находилось 719 597 человек (при лимите 762 990 мест), в том числе 39,8 тыс. женщин;
- в 191 СИЗО и тюрьмах – 269 471 человек (при лимите 184 750 мест или 113 тысяч мест по норме 4 м² на человека);
- в 63 воспитательных колониях для несовершеннолетних – 20 104 человека (при лимите 32 610 мест).

Как видно из приведенных цифр, наиболее тяжелое положение сложилось в СИЗО. Практически повсюду не соблюдаются нормы жилой площади. Так, в г. Москве в СИЗО № 1 «Матросская тишина» в 400 камерах, рассчитанных на 2 650 мест, размещено более 5,5 тысяч человек; в СИЗО № 2 «Бутырка», рассчитанном на 3,5 тыс. мест, содержатся 5,6 тыс. человек. В г. Санкт-Петербурге в СИЗО «Кресты», построенном в расчете на 1 120 мест, содержатся 10,5 тыс. человек. В СИЗО № 1 г. Твери заключенных в четыре с лишним раза больше нормы (2 765 вместо 680).

Астраханский СИЗО № 1 еще в 1991 г. был признан непригодным к содержанию заключенных. Всего же 60% зданий находится в аварийном или неудовлетворительном состоянии, требующем срочного ремонта, 26 СИЗО и тюрем признаны полностью непригодными к эксплуатации. В результате, в среднем на одного человека, вместо введенной с 1 января 1998 г. Федеральным законом «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» нормы свободной площади в размере 4 м², приходится 1,73 м², а в некоторых СИЗО всего 0,4–0,65 м². Около 85 тыс. заключенных не обеспечены индивидуальным спальным местом. Во всех СИЗО есть грызуны, тараканы, клопы и вши. Любая камера – это одновременно туалет, столовая и спальня. Не хватает матрасов, посуды, постельного белья. По словам заместителя министра юстиции Ю. Калинина, не превышает установленных лимитов наполняемость СИЗО лишь в Липецкой и Тамбовской областях, а также в Республике Башкортостан.

Перенаселенность камер, антисанитарные условия, сырость, отсутствие свежего воздуха и скудное питание создают условия, которые экспертами ООН были признаны пыточными. В 1998 г. в «Крестах» от острой сердечной недостаточности и удушья скончались 56 человек. В г. Хабаровске летом 1999 г. в СИЗО № 1 несколько дней не было холодной воды, и заключенные подняли бунт. В СИЗО г. Благовещенска во время зноя, который стоял в течение нескольких недель, многие заключенные заболели потницей, но не получили должного лечения из-за отсутствия лекарств. С 18 апреля 1999 г. 73 заключенных СИЗО г. Сыктывкара в Республике Коми проводили голодовку. Основная причина – невыносимые условия содержания. Накануне проведения парламентских выборов 800 заключенных нижегородского СИЗО написали письма в окружную избирательную комиссию с заявлениями об отказе принимать участие в голосовании. Таким образом подследственные пытались привлечь внимание властей и общественности к проблеме чрезмерной переполненности изолятора.

Условия содержания задержанных в ИВС также не соответствуют законодательству, и порой даже хуже, чем в СИЗО. Приведем показания содержащегося под стражей Борнина, находившегося в Солецком ИВС в Новгородской области: «Задержанные спят на деревянных нарах без предоставления каких-либо постельных принадлежностей. Стены и потолки камер обработаны ядовитой известью, которая попадает в легкие. Камеры плохо проветриваются, нет естественной вентиляции, а принудительная не справляется с предназначенной функцией. В камере находится ведро с испражнениями, от которых воздух становится еще более невыносимым. Освещение в камере такое, при котором читать невозможно, поэтому, пробыв в камере дней пять–десять, можно запросто получить дефект зрения. Весь дневной рацион состоит из трех (100–150 г) кусочков черного очень плохого качества хлеба, двух 200-граммовых стаканов слегка подслащенной мутной жидкости и кошачьего блюда с пресным супом. При таких условиях содержания, от недостатка кислорода и света организм человека истощается и может приобрести тяжелые недуги. По существу, это – пытка. Все вышеизложенное сопровождается грубым и хамским обращением со стороны охранников».

Причина переполненности СИЗО заключена в практике судебно-следственных органов. С одной стороны, главным показателем в борьбе с преступностью до сих пор остается процент раскрываемости. В целях достижения спущенного сверху процента следователи за незначительные преступления помещают людей в СИЗО. В челябинском изоляторе в камере для несовершеннолетних сидел 16-летний юноша за кражу двух бутылок водки и коробки конфет, другой – находился там восемь месяцев за драку с другом; в одном из СИЗО г. Москвы содержался мужчина за кражу двух ящиков с пустыми бутылками, в «Крестах» – за кражу мешка с семенным картофелем. Туда же доставили больного раком в последней стадии 56-летнего мужчину, который повздорил с соседкой по коммунальной квартире и ударил ее. Ходатайства родственников и администрации СИЗО об изменении меры пресечения следственными органами были оставлены без удовлетворения. Мужчина скончался в камере.

С другой стороны, законом не определен срок рассмотрения дела в суде. 60% от общего количества заключенных в СИЗО «числятся за судами». Известны случаи, когда подсудимые в течение шести–семи лет ждали вынесения приговора, находясь в СИЗО.

Усилия, которые предпринимает ГУИН Минюста РФ, по уменьшению числа задержанных зачастую не приносят никаких результатов. Согласно данным его руководства, ежегодно из СИЗО до суда освобождается 125 тыс. человек, т.е. каждый четвертый. В основном в связи с прекращением уголовных дел на стадии дознания и предварительного следствия, а также в связи с изменением меры пресечения. Государственные затраты на содержание в СИЗО лиц, незаконно или необоснованно взятых под стражу, составляют в среднем более 206 млн. рублей в год.

Говоря о финансировании УИС из федерального бюджета, необходимо отметить его недостаточность. Принятая правительством программа по строительству новых СИЗО по этой причине не выполняется. По словам начальника ГУИН Минюста РФ В. Ялунина, в 1999 г. на 100% от сметы обеспечены расходы по продовольственному пайку, ассигнования на питание и медицинское обслуживание осужденных. Однако заложенные в федеральный бюджет средства покрывают лишь 60% расходов на содержание заключенных. К тому же не столь гладко все выглядит на местах. Поступление денежных средств из федерального бюджета в исправительные учреждения г. Нижнего Тагила в первом квартале 1999 г. составило 23,8% от сметы.

Финансирование за 10 месяцев учреждения УМ-22/7 в пос. Верхний в Карелии составило 56%. Многие осужденные там страдают дистрофией. Пенитенциарная система Ростовской области в 1999 г. получила 41% от запланированных средств. В Краснодарском крае финансовый дефицит привел к перебоям в снабжении заключенных СИЗО продуктами и вещевым довольствием. Из-за нехватки средств на почтовые марки письма заключенных Пермской области отправляются со значительными задержками.

Заключенные исправительной колонии ЯГ-14/1 в г. Нерчинск Тюменской области объявили голодовку с требованием соблюдения законов. Им не выдают одежду, постельные принадлежности, предметы первой необходимости, занижены нормы питания, нет диетического питания для больных. УИС Тульской области из необходимых шести тысяч ватных курток получила 836, из пяти тысяч шапок – 1532, из девяти тысяч пар ботинок – 841. В исправительной колонии в г. Ливны (Орловская область) на питание одного заключенного в день выделялось только 80 копеек. В этой же области в Шаховской воспитательной колонии для несовершеннолетних нет мыла, зубной пасты, на складе нет ни одной шапки, фуфайки. Около 10% заключенных в среднем не добирают до нормального веса 15 кг. Менее одного рубля на питание заключенного в сутки приходилось в Мордовии. В колониях учреждения АМ-224 в Пермской области в 1999 г. от истощения умерло шестеро осужденных.

Значительную роль в покрытии расходов на содержание заключенных играет помощь региональных бюджетов, привлечение благотворительных организаций, а также собственная производственная деятельность УИС. При том, что в 1999 г. было отвлечено оборотных средств в сумме 1,4 млрд. руб., которые явились дополнительным источником финансирования, наметился рост производства. В целом прибыль составила 556 млн. руб., что на 440 млн. руб. больше, чем за 1998 г. Однако не во всех регионах заключенные имеют возможность зарабатывать на свое содержание. В Камчатской области закрыты деревообрабатывающий цех и швейная фабрика, где могли бы трудиться до тысячи заключенных. Около 1 000 из 1 800 осужденных из-за отсутствия рабочих мест не работают в исправительных учреждениях Карелии. За последние несколько лет УИС Краснодарского края лишилась свыше 5 000 рабочих мест, объемы производства снижены на 40%, потерян парк оборудования. В Красноярском крае работой обеспечен 61% заключенных (расширение собственного производство сдерживается отсутствием инвестиций), в Курганской области – 32,6%, в Ставропольском крае – не более 30%, в Калмыкии – не более 20%.

Особо стоит остановиться на проблеме распространения туберкулеза, которая является следствием тяжелых условий содержания заключенных, главным образом в СИЗО. Заболеваемость туберкулезом среди заключенных в 58 раз выше, чем на воле, а смертность – в 28 раз. Один бациллоноситель в тюремной камере за год может заразить 40–50 человек, в то время как на воле – 10–15. Примерно 40% от числа больных поступают в СИЗО зараженными палочкой Коха, остальные 60% – заражаются в учреждениях пенитенциарной системы. В «Матросской тишине» в переполненном в три раза отделении для туберкулезников содержится 400 больных. В нарушение всех инструкций администрации изоляторов помещают больных с открытой формой туберкулеза в общие камеры. Из СИЗО в ИВС и обратно больные перевозятся вместе со здоровыми. Администрация исправительной колонии УГ-42/12 в Холмогорском районе Архангельской области, несмотря на постельный режим и стационарное лечение, прописанные врачом-фтизиатром, приказала больным выходить на общие мероприятия, которые проводятся на улице. Кроме того, у администрации нет средств кормить соответствующим образом больных, и они питаются в общей столовой из общей посуды.

Л. Шутова из Новосибирской области пишет, что в апреле 1999 г. на свидании с сыном А. Шутовым, содержащимся в исправительной колонии УФ-91/10, она увидела его в катастрофическом состоянии: температура, тяжелый застоявшийся кашель. Вес 50 кг при росте 186 см. Женщина пыталась доказать врачам, что сын в тяжелом состоянии, но это было бесполезно. Ей трижды говорили, что снимок легких назначен на такое-то число, но все время откладывали, уверяя, что А. Шутов бодр. В конце июня у него открылось

кровотечение. Его перевели в отделение для туберкулезников. Обследований, контрольных снимков и соответствующего лечения не проводилось. На просьбы матери сделать снимок отвечали: «Для таких, как он, снимков не хватает». На предложение купить пленку не реагировали. Свиданий не давали. По словам Л. Шутовой, заместитель начальника колонии по воспитательной части Гендель сказал ей следующее: «Мы их не воспитываем, мы их ломаем. Жаловаться на нас тоже бесполезно. Здесь наглухо замкнутый круг, а вашему сыну еще сидеть долго».

А. Шутов скончался в межобластной тюремной санчасти.

«Эпидемия туберкулеза в России, особенно в российских тюрьмах, достигла ужасающих размеров. При этом система тюрем играет роль эпидемиологического насоса, выпуская в общество десятки тысяч больных с активным туберкулезом и сотни тысяч зараженных людей ежегодно. Особую опасность представляет часть больных туберкулезом, устойчивым ко многим лекарствам...» (Из доклада медицинского факультета Гарвардского университета).

Причина появления последней разновидности болезни – незаконченный или неправильный курс лечения больного. С 1993 г. учреждения УИС испытывают острую нехватку противотуберкулезных препаратов. Зачастую начатый курс лечения одним лекарством не доводится до конца, а больного переводят на новое лекарство. Подобная практика приводит к возникновению бацилл, устойчивым к нескольким антибиотикам. Так, из 220 больных, прибывших в колонию № 33 г. Мариинска Кемеровской области, 80% уже проходили курсы лечения от туберкулеза – неполные и с перерывами.

Федеральная целевая программа по борьбе с туберкулезом практически не финансируется. По свидетельству больного Д. Гарина, содержащегося в СИЗО г. Тобольска, там практически нет лекарств и медицинских инструментов, одноразовых шприцев. Порой из-за отсутствия дистиллированной воды отменяются инъекции.

Одна из специализированных противотуберкулезных больниц находится в г. Сургуте Тюменской области (61 градус северной широты) в заболоченной местности и климатических условиях, приравненных к Крайнему Северу, где лечение заведомо неэффективно и дорого.

Помимо туберкулеза в учреждениях УИС распространяются и другие инфекционные болезни: гепатит, дизентерия, чесотка, педикулез, венерические болезни; растет число ВИЧ-инфицированных. В колонии строгого режима № 29 в пос. Пригорск в Хакасии в августе 1999 г. была зафиксирована вспышка неизвестного инфекционного заболевания. Один из 43 больных скончался. Зимой в краснодарской колонии строгого режима № 14 у одного осужденного и пятерых конвоиров был обнаружен брюшной тиф.

На этом фоне в течение всего года происходило сокращение медицинского персонала. По этой причине не были введены в строй на полную мощность созданные с огромным трудом (без должного финансирования из федерального бюджета) лечебные, лечебно-исправительные и лечебно-профилактические учреждения для содержания, амбулаторного и стационарного лечения осужденных. Врачи и медсестры работают с перегрузкой, в 3–5 раз превышающей нормативы, установленные Минздравом. Это приводит к снижению качества лечебно-профилактических мероприятий и медицинской помощи, высокой заболеваемости персонала туберкулезом (в четыре раза выше, чем среди гражданского населения) и, как следствие, к физическим, психологическим перегрузкам и оттоку кадров.

В 1999 г. по-прежнему остро стояла проблема соблюдения законов администрациями учреждений УИС. Зафиксировано множество случаев унижительного обращения с заключенными, неоправданного применения наказаний, использования физической силы и спецсредств. Во многих исправительных учреждениях заключенных за жалобы на администрацию водворяют в ШИЗО, карцер, ПКТ, наказывают иными способами. Осужденные не знают своих прав, не умеют их отстаивать, лишены возможности знакомиться с юридической и правозащитной литературой, которая изымается цензурой. Получила широкое распространение незаконная практика взимания денежных средств за предоставление свиданий. В СИЗО существуют так называемые пресс-камеры, в которых следователи с помощью уголовников выбивают нужные показания из подсудимых.

В Кабардино-Балкарии в колонии общего режима в с. Каменке заключенных во время разговоров с представителями администрации заставляют опускать глаза и голову, многих систематически избивают. 14 октября 1999 г. было избито около 300 человек за отказ делать зарядку в непредусмотренное расписанием дня время. Избивали прикладами автоматов, дубинками, ногами. В результате один из заключенных от удара по голове потерял речь. В этой же республике в СИЗО были избиты сотрудниками спецподразделений несколько подсудимых, проходящих по одному делу.

В редакцию калининградской газеты «Новые колеса» обратились 184 ВИЧ-инфицированных осужденных колонии ОМ-216/13 в пос. Славяновке. Они писали, что администрация запретила передавать в колонию газеты. В ответ на публикацию в газете письма осужденных администрация под видом планового обыска учинила разгром в жилых секциях, открыто объясняя, что это месть за жалобу. После чего травил собаками заключенных общего режима. Пострадал осужденный Московцев. Протестуя против беспредела, ВИЧ-инфицированные объявили голодовку. 23 июня бойцы спецназа избили их дубинками. В июне 1999 г. в

колонии ОМ-216/9 заключенные в связи с неправомерными действиями администрации подняли бунт, 100 из них вскрыли себе вены.

В Нижегородской области осужденный, прежде чем подать жалобу на действия администрации, должен быть заслушан на комиссии из представителей администрации. Комиссия не только разбирает суть вопроса, но и, как правило, требует от заявителя отказаться от подачи жалобы. За жалобу, направленную в правозащитную организацию, осужденный Э. В. Останин был наказан на 15 суток ШИЗО.

Заключенный С. В. Петров рассказал, что в течение двух недель пребывания в карантине в учреждении ОЯ-22/7 в Новгородской области два раза в день он подвергался систематическим избиениям дубинками и ногами. Заключенный Ц. был до такой степени избит в ШИЗО, что у него отнялись ноги.

Осужденный Долотов сообщает, что ему и другим заключенным, пытающимся отстаивать свои права, администрация учреждения ЯК-7/1 в Пензенской области не передает письма от родных.

В СИЗО ИЗ-45/4 в г. Санкт-Петербурге заключенные подвергаются «профилактическим» избиениям, как в массовом порядке, так и в индивидуальном. Мотивы: месть за жалобы, «не очень вежливое» обращение к начальству, недостаточно быстрое выбегание и вбегание в камеру во время обысков. При всех избиениях присутствует руководящий сотрудник службы режима.

В «Матросской тишине» 30 сентября 1999 г. произошел случай массового избиения заключенных, когда в камеру № 101, ворвались около десяти бойцов спецназа и принялись избивать дубинками всех подряд, даже спящих. Одному из заключенных проломили голову. Потом всех заставили выползти из камеры в коридор, где избиение продолжилось. Услышав крики, заключенные в других камерах пришли в волнение и стали стучать кружками. Обитателей камеры № 106 окатили холодной водой из брандспойта.

Заключенного «Крестов» Е. Петренко в камере № 745 в течение нескольких дней подвергали жестоким избиениям и пыткам электрическим током, выбивая по заданию начальства признание в несовершеннолетнем умышленном убийстве. За подобную «работу» оперативная часть СИЗО расплачивается с заключенными наркотиками. В результате полученных в «пресс-камере» травм Е. Петренко попал в тюремную больницу, где ему была сделана операция.

Все приведенные факты – лишь незначительная часть того, что происходит в УИС России. Все это возможно только при полном попустительстве со стороны надзирающих прокуроров и при отсутствии общественного контроля за учреждениями пенитенциарной системы и в особенности за СИЗО.

В 1999 г. к ставшим уже традиционным нарушениям прав заключенных СИЗО добавилось еще одно. Составленная Центральной избирательной комиссией на основе нового Закона «О выборах депутатов Государственной Думы...» инструкция, по сути, лишает их возможности воспользоваться своим конституционным правом. По заявлению начальника ГУИН Минюста РФ В. Ялунина, ГУИН не в состоянии обеспечить каждому подсудимому условия для реализации его избирательного права.

Согласно инструкции, заключенный должен написать доверенность с указанием паспортных данных, которую после утверждения начальником СИЗО требуется направить по месту жительства. После этого избирательная комиссия высылает открепительный талон, дающий право включить его в список избирателей. В день выборов заключенные строго по одному выходят из камеры, получают избирательный бюллетень и изъявляют свою волю. При этом на проведение переписки между СИЗО и участковыми избирательными комиссиями Центризбирком дополнительных средств не выделил. Кроме того, у многих заключенных нет паспортов. Будучи проинформирован о сложившейся ситуации, Центризбирком никак не прореагировал. И в результате около 100 тыс. избирателей, т.е. половина подсудимых, имеющих право голоса, не смогли проголосовать. Ответственности за это не понес никто.

Положение бывших заключенных

Самой серьезной проблемой для лиц, освобожденных из мест заключения, продолжает оставаться регистрация по прежнему месту жительства. 23 июня 1995 г.

Конституционный Суд РФ принял постановление, отменившее положение Жилищного кодекса РСФСР, по которому вступление приговора в силу автоматически влекло за собой лишение осужденного права на занимаемую им жилищную площадь. В принятый в 1997 г. Уголовно-исполнительный кодекс РФ не была включена норма, ранее предусмотренная в ст. 104 Исправительно-трудового кодекса РСФСР, согласно которой лицу, освобожденному из мест лишения свободы, жилье предоставлялось органами местной исполнительной власти, если родственники отказывались прописать его у себя. В результате, около 500 тыс. человек, будучи лишенными жилья до вступления в силу постановления Конституционного Суда РФ, попали в правовую ловушку. Местная власть теперь не обязана предоставлять им жилую площадь, и свои жилищные проблемы они должны решать в общем порядке. Таким образом, они, по сути, становятся бездомными. Общественным организациям, занимающимся правовой помощью бывшим заключенным, редко удается доказать в судах, что местная власть обязана обеспечить этим людям реализацию их конституционного права на жилище. Особо тяжелое положение у больных туберкулезом, которые лишены возможности получать

необходимое лечение в связи с отсутствием у них полисов обязательного медицинского страхования, выдаваемых по месту регистрации.

Одной из составляющих напряженной социально-экономической ситуации в стране является высокий уровень безработицы. Отсутствие государственной программы социальной реабилитации бывших заключенных и квотированных рабочих мест для них приводит к тому, что значительная их часть, не найдя работы, пополняет ряды бродяг, спивается или совершает повторные преступления. 7 марта 1999 г. в Республике Коми бывший заключенный пытался покончить с собой. Он облил себя бензином и поджег. Очевидцам происшествия удалось его спасти. В записке, которая была при нем найдена, он писал, прощаясь с семьей, что больше так жить не может.

Положение военнослужащих срочной службы

Массовые и повсеместные нарушения прав призывников и военнослужащих срочной службы, зафиксированные в 1999 г., свидетельствуют о том, что государство не предпринимает кардинальных мер для наведения порядка в Вооруженных Силах.

Пожалуй, единственное важное достижение – принятие 23 июня Федерального конституционного закона РФ «О военных судах Российской Федерации». Военные суды выводятся из состава Вооруженных Сил и включаются в судебную систему РФ. Судьи военных судов и судьи Военной коллегии на весь срок исполнения ими судейских полномочий прикомандировываются к соответствующим судам, Верховному Суду РФ.

Закон устанавливает регулирование деятельности военных судов едиными для всех судов общей юрисдикцией законодательством и принципами судопроизводства. При этом за военными судами предусматривается гражданский контроль. Верховный Суд РФ будет осуществлять надзор за рассмотрением дел военными судами и Военной коллегией.

Сами же Вооруженные Силы все еще остаются закрытой системой, практически неподконтрольной гражданскому обществу. Ситуацию усугубляет правовая безграмотность граждан. Многие из призывников, чьи права нарушаются военкоматами и призывными комиссиями, и не подозревают об этом. Одной из причин такого положения дел является труднодоступность, особенно в сельской местности, не только юридической и правозащитной литературы, но даже законодательных актов РФ. Военные чиновники – сотрудники военкоматов не объясняют призывникам их права, отказываются порой предоставлять нормативные документы, коими они руководствуются. В результате перед ними открываются широкие возможности по злоупотреблению должностными полномочиями.

Главной задачей военкоматов является выполнение часто завышенного плана призыва, который спускается сверху. Решение этой задачи любой ценой приводит к тому, что призываются граждане, имеющие право на отсрочку, а также негодные или ограниченно годные к военной службе по состоянию здоровья. В последнем случае от «некачественного призыва» страдает Министерство обороны РФ, которое несет убытки в среднем в размере 10 тысяч рублей на одного человека. Многолетние статистические данные показывают, что по состоянию здоровья из армии ежегодно комиссуется до 25% военнослужащих срочной службы. При установлении случаев, когда в армию был направлен больной, имевший право на отсрочку по состоянию здоровья, Главная военная прокуратура подает в арбитражный суд иск на местную администрацию и военкомат.

Согласно п. 1 ст. 26 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г., ответственность за организацию призыва возложена на главу местного самоуправления. Председателем призывной комиссии, согласно п. 1 ст. 27 Закона, является заместитель главы органа местного самоуправления.

Обязанность по организации медицинского освидетельствования призывников возложена на призывную комиссию, в состав которой входит врач. Именно он дает окончательное медицинское заключение о годности гражданина к военной службе на основании осмотра призывника врачами-специалистами. В случае необходимости гражданин направляется на амбулаторное или стационарное обследование в медицинское учреждение, расположенное на территории субъекта РФ, в котором он проживает.

Проверка, проведенная прокуратурой Новосибирского гарнизона в течение весеннего и осеннего призывов 1999 г., выявила, что состояние здоровья сорока шести призывников служить в армии им не позволяет. В десяти случаях подтвердилась версия о сознательном нарушении закона призывными комиссиями ради выполнения плана призыва. Отметим, что в последнее время подобных проверок стало значительно больше. Вместе с тем, возможности военной прокуратуры недостаточны для пресечения противоправной деятельности призывных комиссий, и зачастую нарушители остаются безнаказанными.

Приведем некоторые примеры того, как организуется медицинское освидетельствование в различных российских регионах.

В КСМ Мурманской области поступило 14 жалоб на незаконный призыв граждан, страдающих различными заболеваниями.

Из в/ч 37190 внутренних войск МВД РФ (Республика Калмыкия) в 1999 г. было комиссовано четверо военнослужащих, двое из которых страдали психическими заболеваниями, третий был болен туберкулезом, у четвертого было плоскостопие третьей степени.

Девять человек из Нижегородской области, призванных в армию с диагнозами: энурез, острый лейкоз, порок сердца, отсутствие почки и т.д. – впоследствии были комиссованы.

Призывнику К. Нижегородским диагностическим центром был поставлен диагноз – хронический гепатит. Военкомат направил призывника на медицинское освидетельствование к «своим» врачам, которые не подтвердили диагноз и выдали заключение (причем без печати учреждения и подписи врача) о годности к военной службе. В связи с этим примером необходимо отметить, что сложилась практика, когда призывные комиссии направляют призывников на обследование лишь в те лечебные заведения, которые сами и выбирают. Таким образом, призывники лишаются права на независимую медицинскую экспертизу, закрепленного статьей 25 Основ законодательства РФ «Об охране здоровья граждан». Кроме того, не доверяя диагнозам, которые ставят «чужие» врачи, военкоматы и призывные комиссии сами способствуют взяточничеству. Например, в г. Санкт-Петербурге такса за освобождение от призыва – от одной до полутора тысяч американских долларов в зависимости от степени надежности, в г. Москве – от двух до десяти тысяч. В 1999 г. три ответственных сотрудника московских райвоенкоматов были осуждены за взятки.

Призывник С. Бердюгин (Курганская область) имеет нейроциркулярную дистонию по гипертоническому типу и плоскостопие, ранее на этом основании он был освобожден от призыва. Однако военкомат принял решение призвать его на военную службу, отказывая в направлении на независимое медицинское обследование; более того, попытался возбудить уголовное дело за уклонение от прохождения военной службы. После проведения прокурорской проверки в возбуждении уголовного дела было отказано, отсрочка продлена до весны 2000 г.

В Брянской области в декабре 1999 г. был призван юноша большой бронхиальной астмой с девятилетнего возраста. «У нас с инфарктами служат. Астма – чепуха», – заявил военком подполковник Кошечкин. Вскоре юноша был помещен в госпиталь, откуда выписан с диагнозом пиелонефрит.

Ю. Григорьев страдал острым гематогенным остеомиелитом правой большой берцовой кости. Во время медицинского освидетельствования он не заявил об имеющемся у него заболевании, о том, что после операции в 1992 г. состоит на диспансерном учете в Глядянской центральной районной больнице Курганской области и ему рекомендовано ограничение физических нагрузок. Призывная комиссия Притобольского райвоенкомата Курганской области признала его годным к военной службе, и 29 мая 1999 г. он был призван на военную службу, которую проходит в Северо-Кавказском военном округе.

Призывник С. из г. Полесска Калининградской области имел сколиоз второй степени с углом наклона позвоночника 17 градусов и не подлежал призыву, так как этот диагноз попадает под категорию «В» (ограниченно годен к военной службе).

Военкомат направил его на обследование в военный госпиталь, который дал заключение о его годности к службе в мирное время. В судебном порядке действия военкомата были обжалованы, справедливость восстановлена.

Надо сказать, что обжалование решения призывной комиссии, как правило, сопряжено со значительными трудностями, которые создают военкоматы. Председатели призывных комиссий в нарушение п. 6 ст. 28 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» не сообщают о решении призывной комиссии и отказываются предоставлять его копию, а суды без нее не принимают жалобы на незаконные действия призывной комиссии. Зачастую граждан вообще лишают возможности обжаловать решение призывной комиссии, призывая на военную службу на следующий день после его принятия. Известны случаи, когда сразу же после прохождения медицинского освидетельствования призывников направляли в войска.

Раз за разом принимается каждый год постановление мэра г. Дзержинска (Нижегородская область) «О подготовке и проведении призыва граждан на военную службу», гласящее: «В период призыва стационарное лечение и обследование граждан, подлежащих призыву на действительную военную службу, производить только по направлению призывной комиссии сроком не более десяти дней».

Другой распространенный способ выполнения плана призыва военкоматами – отказ в предоставлении отсрочки гражданам, имеющим на это право, и призыв граждан, имеющих отсрочку.

Призывник В. Катков (Калининградская область) имел право на отсрочку от призыва в связи с постоянным уходом за своей бабушкой, однако был призван на военную службу.

21 декабря 1999 г. был отправлен в войска для прохождения службы призывник Артем К. из г. Нижнего Новгорода, несмотря на то, что имел отсрочку от призыва до 1 апреля 2000 г. и находился на больничном листе после перенесенной черепно-мозговой травмы.

Щекинский райвоенкомат Тульской области призвал В. Анкундинова, мать которого воспитывает без мужа инвалида детства.

Призывник Ф. (г. Калининград) заканчивал строительное ПТУ и имел отсрочку до 30 июня 1999 г. Однако получил повестку о призыве на военную службу, назначенном на май, в связи с чем был вынужден обратиться в суд за защитой своих прав.

Подобная ситуация имела место в Новосибирской области. Учащемуся ПТУ № 59 г. Новосибирска в военкомате вручили извещение на имя директора училища, в котором говорилось, что данный призывник призывается на действительную военную службу, и указывалась ориентировочная дата отправки в войска – 25 мая. Военный комиссар обращался к директору училища с просьбой организовать досрочную сдачу выпускных экзаменов для призывника. В Тульской области повестки о призыве получили 120 учащихся различных учебных заведений.

Призывной комиссией Фрунзенского района г. Ярославля было вынесено решение о призыве на военную службу гражданина С., являвшегося учеником выпускного класса образовательного учреждения.

Ленинский райвоенкомат г. Чебоксары (Республика Чувашия) пытался призвать на военную службу ученика 11 класса средней школы, которому в середине учебного года исполнилось 18 лет. После того, как призывник не явился по повестке, за ним пришли с наручниками. Этот случай иллюстрирует еще одно массовое нарушение прав призывников. В Федеральном законе «О воинской обязанности и военной службе» в п. 3 ст. 4 говорится о том, что органы внутренних дел в пределах своей компетенции обязаны производить розыск и при наличии законных оснований осуществлять задержание граждан, уклоняющихся от призыва на военную службу. В нарушение этого положения сотрудники милиции незаконно, т.е. без санкции прокурора, врываются в жилище якобы уклоняющихся от явки в военкоматы призывников, задерживают их и доставляют, порой в наручниках, в военкоматы, откуда везут на сборные пункты, где формируются команды для отправки в войска.

В Нижегородской области в конце 1999 г. был продлен призыв. Директор Департамента по делам военнослужащих М. А. Ковалев в телефонной беседе с представителем КСМ заявил, что призыв будет осуществляться до выполнения плана. Решение о продлении призыва является незаконным, так как нарушает п. 1 ст. 25 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», устанавливающий сроки призыва граждан на военную службу: с 1 апреля по 30 июня и с 1 октября по 31 декабря.

Подобные мероприятия проводятся для борьбы с гражданами, уклоняющимися от призыва на военную службу. Статистика показывает, что в последнее время их число увеличивается: с 19,6 тысяч человек (осенний призыв 1998 г.) до 38 тысяч человек (осенний призыв 1999 г.). Также неизменно велико число дезертиров. С 1992 г. их насчитывается свыше 40 тысяч человек, из которых так и не вернулись на службу 25 тысяч. Согласно опросу Центра социологии образования Российской академии образования, всего 7,6% учеников 11-х классов средних школ считают службу в армии обязательной. Одна из главных причин – бедственное положение в российской армии с соблюдением элементарных прав личности вплоть до права на жизнь.

Ежегодно гибнет несколько тысяч военнослужащих срочной службы, из них половина от неуставных отношений, около четверти кончают жизнь самоубийством. Каждое пятое преступление в вооруженных силах – групповое. Каждое третье – тяжкое или особо тяжкое. Многие воинские части захлестнула наркомания.

Не одно десятилетие процветает так называемая дедовщина, ставшая традиционным атрибутом сначала советской, а теперь российской армии. Суть этого явления заключается в том, что прослужившие большой срок солдаты всячески издеваются, унижают и заставляют работать на себя солдат более младших призывов. В последнее время в связи с тяжелым финансовым и экономическим положением «старослужащие» заставляют «молодых» доставать для них сигареты, спиртное, деньги, еду и т.д. либо попрошайничеством, либо воровством. Физические и моральные пытки приводят молодых парней к нервному истощению и психическому расстройству. Именно это – главная причина дезертирств, самоубийств, расстрелов сослуживцев.

Дедовщина есть наиболее явственное проявление морального разложения армии. Периодически устраиваемые кампании по искоренению «неуставных отношений между военнослужащими» приводят лишь к разовым успехам и являются борьбой не с их причиной, а со следствием, т.е. конкретными, да и то далеко не со всеми, преступлениями, совершаемыми на этой почве.

По состоянию на сентябрь 1999 г. Главная военная прокуратура провела девять широкомасштабных проверок в военных округах на предмет выявления неуставных взаимоотношений. Всего за 1997–1998 гг. их было двадцать пять. Возбуждено 780 уголовных дел. Наиболее неблагополучные военные округа: Ленинградский, Северо-Кавказский, Дальневосточный, Сибирский, а также Военно-воздушные силы. Об эффективности подобных акций можно судить по тому, что большинство дел, связанных с дедовщиной, закрываются на стадии предварительного расследования и до суда не доходят. Одно из объяснений такого положения – круговая порука, когда свидетели преступления либо отказываются от своих показаний, либо вообще их не дают, в то время как командование частей всячески пытается замять дело. «Молодые» не хотят или боятся (небезосновательно) жаловаться, предпочитая перетерпеть, а потом отыграться на новом пополнении. Офицеры, отвечающие за дисциплину, не желают выносить сор из избы, да и сложившаяся ситуация их

вполне устраивает, кроме того, они сами порой прибегают к подобным методам. Правда, в последнее время Министерство обороны РФ в качестве объяснения возросшего количества фиксируемых преступлений, связанных с неуставными отношениями, заявляет, что офицеры перестали скрывать случаи дедовщины в своих подразделениях и вместе с правоохранительными органами стремятся навести законный порядок в казармах. Однако подобные заявления, не будучи документально подтвержденными, вызывают большие сомнения.

Владимир Андрущенко из Кемеровской области был призван в армию в декабре 1997 г. 14 января 1998 г. он прибыл для прохождения службы в Приморский край в в/ч 26869. В январе в результате побоев от сослуживцев он получил сотрясение мозга, после чего часто обращался в лазарет. При этом избиения продолжались. 22 мая во время операции в лазарете он скончался. В ходе телесного осмотра у него обнаружены множественные ушибы лица и грудной клетки. По данному факту было возбуждено уголовное дело. 28 сентября 1999 г. военный суд гарнизона «Советская Гавань» оправдал четверых обвиняемых военнослужащих за недоказанность их участия в совершении преступления. Это произошло после того, как все свидетели отказались от своих показаний.

Рядовой Д. В. Чащин из г. Челябинска в мае 1999 г. был избит старослужащими в/ч 7628 (г. Северобайкальск Республики Бурятия), в результате чего попал в госпиталь, где выяснилось, что у него смещены позвонки, отбиты почки, сотрясение мозга, сердечно-сосудистая дистония.

Его земляку рядовому А. И. Губанину в в/ч 63746 (г. Екатеринбург) в присутствии офицера части майора Шатова старослужащие, издеваясь, выбрили волосы на голове в нескольких местах.

В Благовещенском общевоинском высшем военном училище офицеры, прежде чем пить не внушающую доверия жидкость с запахом спирта, первым заставляли ее выпить рядового Алексея Г. из г. Пензы или других военнослужащих срочной службы. После очередной пробы солдат получил сильное отравление и оказался в реанимации. «Чтобы выжить, надо бежать из этого ада», – решил Алексей и самовольно оставил часть. Военная прокуратура возбудила против него уголовное дело по ч. 4 ст. 337 («Самовольное оставление части»), оставив без внимания свидетельские показания солдат о насилии над Алексеем.

Военнослужащий в/ч 61918 (Оренбургская область) А. Шлеев неоднократно просил командование госпитализировать его. В течение двух недель ему не оказывалась медицинская помощь. В конце концов солдат самовольно оставил часть и обратился в военный госпиталь, где у него обнаружили воспаление легких.

По приказу командира этой же части полковника Карамышева был закован в наручники и на 14 часов подвешен за них в дежурной части (пос. Тоцкое Оренбургской области) рядовой Юлдашев, житель Саратовской области. Ранее из-за невыносимых условий он покинул часть, был госпитализирован военным госпиталем № 16 (пос. Шиханы) и прооперирован по поводу флегмозного аппендицита. Прямо с больничной койки представители в/ч 61918 взяли его, надели наручники и трое суток водили, как циркового медведя, по поселкам Шиханы, Сенная и городу Вольску. Затем срезали с одежды все пуговицы и, приковав за наручники к верхней полке плацкартного вагона, привезли в поселок Тоцкое. Саратовская общественная организация «Союз солдатских матерей» подала по этому поводу заявление в прокуратуру военного гарнизона пос. Тоцкое, однако помощник военного прокурора майор юстиции Горохов, признав, что данный факт имел место, не счел его достаточным для возбуждения уголовного дела.

Алексей В. из Пензенской области служил в одном из полков Отдельной дивизии особого назначения им. Дзержинского МВД РФ. Молодых солдат каждый день избивали. Не выдержав побоев, они подали жалобы на своих обидчиков. Тех осудили, но солдат оставили служить в той же роте с друзьями осужденных «дедов». На многочисленные просьбы о переводе в другую часть командование не реагировало. Тогда солдаты, самовольно оставив часть, разъехались по домам и вернулись через месяц, когда «деды» были уволены со службы в запас. Против Алексея возбудили уголовное дело, и военный суд Реутовского гарнизона Московской области осудил его к восьми месяцам пребывания в дисциплинарном батальоне, не приняв во внимание то, что он пострадал от «дедов». Суд не известил пензенские общественные организации о дне заседания, хотя заявление от Алексея на этот счет в военной прокуратуре имелось. После вмешательства правозащитников военный суд Московского военного округа отменил решение суда первой инстанции.

Стоит особо остановиться на ситуации в частях Северо-Кавказского военного округа. В частности, подразделения Владикавказского гарнизона пользуются репутацией мест, где царит беспредел.

Рядовой А. Павлов из г. Санкт-Петербурга, призванный 9 июня 1998 г. и проходивший службу в г. Моздоке (Республика Северная Осетия) в в/ч 73314, был зверски избит сослуживцами и брошен в поле примерно в 20 км от расположения части, где он был подобран местным жителем. Узнавшая о случившемся мать забрала сына домой. А. Павлов серьезно болен вследствие нанесенных ему телесных повреждений, находился на лечении в Военно-медицинской академии, но, несмотря на это, командование в/ч 73314 пытается вернуть его в часть.

Житель г. Санкт-Петербурга Сергей Багров был призван 24 июня 1998 г. и проходил службу в в/ч 29483 (Владикавказ-12, Республика Северная Осетия). Вследствие постоянных издевательств и избиений со стороны

старослужащих, главным образом дагестанцев, был близок к самоубийству. Приехав в отпуск 2 ноября 1999 г., пытался добиться перевода в другую часть, однако 24 ноября был арестован и помещен на гарнизонную гауптвахту г. Санкт-Петербурга.

Житель г. Коркино Челябинской области С. С. Стацинский был призван в вооруженные силы 25 мая 1999 г. и направлен для прохождения службы в в/ч 29483. В конце 1999 г. был командирован в Чечню, где попал в плен. Однако вместо того, чтобы вызволить его из плена, командование части прислало в горвоенкомат документы о том, что С. С. Стацинский – дезертир. Семья, продав все ценное, выкупила его из плена, и он жил дома. 10 мая 2000 г. его без санкции прокурора арестовали и поместили в СИЗО.

Рядовой Денис Чинакаев, призванный 28 июня 1999 г., проходил службу в этой же части. За два с половиной месяца он потерял в весе 16 кг. Ноги покрылись гноящимися язвами, которые в части лечить невозможно из-за отсутствия лекарств. По его словам, солдаты в казарме спят на тюфяках без простыней и наволочек, все искусаны бельевыми вшами, по четыре недели нет возможности помыться. Все работы за солдат, призванных из местных жителей, выполняют те, кто призван из других регионов. По казарме свободно ходят местные жители, покупающие себе рабочую силу из числа солдат. Отказывающихся ночью избивают. В частности Д. Чинакаева избивали за то, что он отказался бесплатно работать на местных жителей. После удара табуреткой по голове у него было сотрясение мозга.

Рядовому Василию Ракову в учебной части 45935 (г. Санкт-Петербург) еще в мае 1998 г. после того, как он отказался принести старослужащему табуретку, ночью ударом табуреткой разорвали барабанную перепонку. Будучи впоследствии переведен на службу в г. Владикавказ, он столкнулся с постоянными унижениями и издевательствами со стороны военнослужащих, призванных из местного населения. На них не распространяются требования воинских уставов, они не выполняют никаких обязанностей военной службы, проживают не в казарме, а у себя дома, безнаказанно разворовывают военное имущество. Обращаться с жалобами к офицерам бесполезно, так как они заняты, в основном, получением доходов от продажи солдат во временное рабство к местным жителям для выполнения строительных и других тяжелых и грязных работ. В частности, лично командир части продавал таким образом В. Ракова. Офицеры систематически избивают солдат, для чего у них есть специальные палки. Не вынеся издевательств, В. Раков вместе с другими солдатами вынужден был оставить часть.

Особенно настораживает рост преступлений на почве межнациональной розни, что признает и Министерство обороны РФ. Складывается ощущение, что в войсках целенаправленно насаждается ненависть к «кавказцам».

Военнослужащий А. М. Евгенко из Челябинской области, призванный в 1999 г., в результате избиений в в/ч 30274 получил сотрясение мозга и находился в госпитале с 28 октября по 10 ноября. В ночь с 3 на 4 декабря, когда он был дневальным, трое дагестанцев из соседнего подразделения завели его в туалет и пытались изнасиловать. Отбиваясь, Евгенко поранил ногу одного из нападавших. На шум пришел офицер и, несмотря на очевидность ситуации, встал на сторону дагестанцев. Он нецензурно ругался и наносил удары Евгенко.

Жители Кавказа, прибывшее в в/ч 65349 (Самарская область) для прохождения службы, заставляли всех остальных выполнять за себя хозяйственные работы, отбирали вещи, отказывающихся избивали. После неоднократных побоев рядовой А. Кузнецов из г. Чебоксары был помещен в психотерапевтическое отделение госпиталя.

В течение 1999 года продолжал действовать приказ министра обороны № 444 от 2 декабря 1997 г., отмененный Верховным Судом РФ 27 апреля 2000 г. Из приказа следовало, что самоубийство не является смертью при исполнении служебных обязанностей, а, значит, Министерство обороны не обязано выплачивать денежную компенсацию семье военнослужащего, покончившего с собой. В результате, по подсчетам независимых экспертов, за время действия данного приказа государство не выплатило таким семьям около 20 миллионов рублей. Кроме того, командование частей, руководствуясь экономическими соображениями, стало совершать преступления, выдавая убийство или доведение до самоубийства за самоубийство на почве несчастной любви и т.д. Подобные случаи неоднократно описывались в средствах массовой информации.

20 декабря 1998 г. в туалете сборного пункта г. Канаша Чувашской Республики был обнаружен труп призывника И. В. Паренкова в петле из собственных брюк. На теле были обнаружены множественные телесные повреждения. Сотрудник военкомата майор К. накричал на мать призывника, когда она пыталась узнать подробности. Он сказал, что ее сын, пьяница, повесился. Как раз перед трагедией офицер захотел наказать Паренкова и послал чистить туалет зубной щеткой, но тот отказался. Городской прокуратурой дело было заведено лишь в феврале 1999 г., и с тех пор оно откладывалось и закрывалось пять раз.

3 апреля 1999 г. житель села Ишлеи Чебоксарского района Чувашской Республики Б. Мушлаев получил телеграмму из в/ч 3641 (Пушкинский район Московской области), подписанную генералом-майором Фоменко: «Сообщаем, что ваш сын Мушлаев Олег Борисович 31 марта покончил с жизнью самоубийством...». В справке о смерти значилось, что она наступила от «механической асфиксии от сдавливания органов или петель при повешении». У родителей солдата есть основания сомневаться, что смерть наступила в результате самоубийства, т.к. когда открыли гроб, оказалось, что у трупа грязные ноги, на нем было очень грязное белье, а лицо покрыто толстым слоем тонального крема.

Другой причиной значительного роста числа уклоняющихся от военной службы осенью 1999 г., несомненно, стала война в Чечне. Молодые люди боятся оказаться там, особенно не имея навыков владения оружием. Ведь вместо боевой подготовки большинство военнослужащих срочной службы заняты на хозяйственных или строительных работах.

Десантник С. Попов из Пензенской области рассказывает: «Утром на разводе нас уже поджидают гражданские лица, погружают в машины и везут на личные строительные объекты. Работаем до позднего вечера. Не кормят. Ночью привезут в часть, столовая уже закрыта. И все это в то время, когда по расписанию занятий должна преподаваться и отрабатываться боевая подготовка. И так каждый день».

Его земляк стрелок-снайпер О. Баишев: «Днем работаем на территории части, ночью отправляют нас на работу на частный завод железобетонных изделий. «Деды» работать не хотят – спят. Вся нагрузка – на молодых солдат. Под утро нас опять везут в часть. Вечером та же картина. Многие не выдерживают, бегут куда глаза глядят. Убежал и я».

Указом Президента РФ № 1237 от 16 сентября 1999 г. было утверждено «Положение о порядке прохождения военной службы». Согласно п. 3 ст. 2 Положения новобранцы могут быть направлены для участия в боевых действиях исключительно на добровольной основе и не раньше 12 месяцев службы. Ранее действовал указ № 1356 от 11 ноября 1998 г., также утверждавший принцип добровольности. Тем не менее, известно множество случаев, когда в горячих точках оказывались солдаты, не дававшие своего согласия, либо давшие его под давлением, прослужившие менее 12 месяцев, слабо подготовленные к ведению боевых действий. Только из Московского военного округа в район боевых действий было направлено две тысячи новобранцев.

После того, как стало известно о гибели в Дагестане шестерых новобранцев из Татарии, Государственный Совет республики принял постановление «О приостановлении на территории Татарстана призыва граждан на военную службу». Призыв был приостановлен до возвращения из горячих точек в места постоянной дислокации солдат, призванных в 1999 г.

15 октября Президент РФ подписал указ № 1366, которым разрешается направлять в районы боевых действий солдат без их согласия, прослуживших шесть месяцев и «овладевших военно-учетной специальностью». Правозащитники убеждены, что этот указ принят под давлением Минобороны РФ и нарушает права человека, он свидетельствует о непопулярности войны в Чечне и больших потерях среди личного состава военнослужащих срочной службы.

Положение психически больных

В области психиатрии в 1999 г., по данным Независимой психиатрической ассоциации России, сохранялась начавшаяся в 1995 г. тенденция использования психиатрии в немедицинских целях при забвении прав самих психически больных. За последние два года эти процессы приобрели более непосредственный, грубый и циничный характер, усилилась коррупция в экспертных учреждениях.

Всегда финансируемая по остаточному принципу, психиатрическая служба в 1998–1999 гг. вообще лишилась государственной поддержки. Уже за пределами г. Москвы – в Московской области на питание психически больных выделялось 30% (в региональных докладах указываются цифры 5–9 рублей в сутки), а на лечение 10–15% от необходимого. В подмосковных (Троицко-Антропово) и многих региональных стационарах (в Архангельской, Кировской, Курганской, Свердловской областях, Краснодарском, Приморском, Ставропольском краях, Республике Карелия) больные фактически голодают и не получают необходимой медицинской помощи по причине отсутствия медикаментов. Практически повсеместно прекращено питание больных в дневных стационарах. Закрытые стационары часто лишены средств для перевозки больных, проходивших принудительное лечение, в больницы общего типа или по месту жительства. В результате выписанные больные безосновательно находятся под охраной.

Повсеместно нарушались гражданские права психически больных, в первую очередь, право на труд и образование. В нарушение закона о психиатрической помощи сотрудники отделов кадров вели настоящую охоту за лицами, состоящими на психиатрическом учете, хотя эти данные, во-первых, являются медицинской тайной, а во-вторых, не дают основания для ущемления прав. Многие организации, в том числе учебные учреждения (вузы и колледжи, особенно коммерческие), совершенно необоснованно требуют справки из психоневрологических и наркологических диспансеров, в то время как преподаваемые профессии не включены в перечень специальностей, для которых требуется психиатрическое освидетельствование, и отказываются принимать документы при отсутствии требуемых справок. Хотя из военных билетов исключен шифр заболевания, по которому человек освобожден от военной службы, военкоматы легко разглашают такую информацию, и это приводит к дискриминации лиц с психическими расстройствами при приеме на работу и учебу.

Госпитализация по-прежнему часто осуществляется без обязательной в таких случаях судебной процедуры, а подпись о якобы добровольном согласии берется в неосмысленном состоянии пациента. В тех случаях, когда оформление недобровольной госпитализации было проведено правильно, сама процедура часто отличалась необоснованным применением силы и отсутствием всякой заботы о соблюдении врачебной тайны, которая в данном случае не оговорена в Законе, но требуется согласно принципам врачебной этики.

Наконец, известны факты необоснованного, а также незаконного помещения граждан в психиатрические учреждения. В том числе в ряде случаев можно говорить о прямом и косвенном использовании психиатрии в репрессивных целях.

Например, в Архангельской области пенсионер направил несколько жалоб в УВД на полковника милиции. По заявлению этого полковника против жалобщика было возбуждено уголовное дело по ст.ст. 129 и 130 УК РФ – за клевету и оскорбление.

Для производства следствия дело было направлено в УВД. Дознаватель Алферова после нескольких допросов усомнилась в психическом состоянии подозреваемого, в частности на том основании, что: «На протяжении длительного времени направляет необоснованные письма и заявления в адрес руководства УВД Архангельской области, областной прокуратуры Октябрьского округа и Октябрьского нарсуда, в которых излагает факты, не подтвержденные документально...». После этого пенсионера поместили в психиатрическую больницу, а сотрудники милиции провели на его квартире обыск, в ходе которого «обнаружили» гранату и несколько патронов.

Вскоре суд признал госпитализацию необоснованной, и человека выпустили из больницы. Однако теперь против него уже было возбуждено дело о хранении оружия.

В Калининградской области В.А. Шелепова была незаконно помещена в психиатрический стационар. Незаконность госпитализации была подтверждена областной прокуратурой. Истинная причина госпитализации – жалобы Шелеповой на действия должностных лиц.

В результате невмешательства, а порой и с участием психиатров продолжались масштабные злоупотребления с приватизированным жильем одиноких психически больных. Вследствие совершенных под давлением сделок с недвижимостью, одни из них оказывались обманутыми, другие вообще лишались жилья. Кроме того, психиатры вольно или невольно способствовали не всегда обоснованному направлению в психоневрологические интернаты пожилых людей по желанию их родственников. В основе таких нарушений – признание пожилых людей недееспособными (порой без достаточных медицинских оснований) и назначение недобросовестного опекуна. Пожелания опекаемого при этом практически никогда не учитываются (логика проста: зачем спрашивать недееспособного?), хотя в законе это оговорено.

Принятый в 1998 г. Закон «О наркотических средствах и психотропных веществах», разработанный без участия психиатров и вопреки их критике, привел в места заключения десятки тысяч рядовых потребителей наркотиков, преимущественно молодежь. В отношении психически больных, которые были признаны невменяемыми, психиатры, как правило, рекомендовали, а суды назначали лечение в стационарах, даже если больной имел хорошие установки на лечение и уже проходил его амбулаторно.

Продолжались попытки использования психиатрии для подавления новых религиозных движений под предлогом нанесения вреда психическому здоровью верующих. При этом, вместо проведения экспертизы «пострадавших», психиатрам разных регионов (в Кировской и Магаданской областях, Республике Хакасии) предлагали дать заключение о гипнотическом воздействии религиозных обрядов на основании видеозаписей, текстов проповедей и других материалов, полученных в нарушение закона об оперативно-розыскной деятельности и совершенно недостаточных для корректного экспертного заключения. Так в Магаданской области несколько психотических обострений у членов пятидесятнической церкви «Слово жизни» были использованы для надуманного обвинения в «грубом вреде психическому здоровью и болезненной деформации личности» в результате членства в этой религиозной организации, хотя в общей популяции уровень психотических обострений намного выше. При этом возникшая в последние годы так называемая «православная психиатрия» (православный больной должен лечиться лишь у православного врача и с разрешения своего духовника), пытается реализовать ту самую мифическую «манипуляцию сознанием», которое приписывается нетрадиционным религиям.

В судебно-психиатрических экспертизах по громким делам, курируемым ФСБ, не соблюдались элементарные правовые нормы, игнорировалось мнение независимых экспертов, процедура экспертиз носила откровенно заказной характер. Так, например, эксперты Санкт-Петербургской комиссии отрицали наличие очевидного для всех психического заболевания у обвиненного в шпионаже бывшего дипломата П. Обухова (многочисленные свидетельские показания, в том числе врачебные, начиная с детских лет, заключения независимых экспертов и т.п.). В делах, построенных на признательных показаниях, спецслужбы по давней традиции настаивают на признании психически больных вменяемыми.

ДОКЛАД О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ДЕТЕЙ. СОСТАВИТЕЛЬ Б. Л. АЛЬТШУЛЕР

Введение

Общая картина состояния дел с соблюдением (несоблюдением) в России прав детей в 1999 г. сохранилась примерно той же, что была в 1998 г. Новостью, возможно, является то, что проблемы социального сиротства, детской безнадзорности и т.п. стали предметом внимания на самом высоком уровне и что предложения российских правозащитников были услышаны не только Комитетом ООН, но и в российских властных структурах. Однако сопротивление консервативных кругов необходимым реформам остается постоянно

действующим фактором. Таким образом, поле деятельности правозащитников остается достаточно широким. Отрадно, что защитой прав детей занимается все большее число региональных правозащитных организаций.

Доклад составлен по материалам «Правозащитной службы для детей», Программы «Право ребенка», других НПО, Министерства образования и СМИ. В докладе использованы данные ежегодного государственного доклада «О положении детей в РФ. 1998 г.» [1] и информации Генеральной прокуратуры РФ «О состоянии законности при усыновлении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (сентябрь 1999 г.) [2].

Источники:

[1] Государственный доклад «О положении детей в Российской Федерации. 1998 год».

[2] Информация Генеральной прокуратуры РФ «О состоянии законности при усыновлении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (сентябрь 1999 г.).

Основные показатели и проблемы

Некоторые общие показатели

«На начало 1999 г. численность постоянного населения Российской Федерации составила 146,3 млн. человек и уменьшилась за год на 411,8 тыс. человек. В 1998 г. число умерших превысило число родившихся на 705 тыс. человек, или в 1,5 раза. Эта естественная убыль была частично скомпенсирована иммиграционным притоком населения. Численность детей и подростков в возрасте до 18 лет к началу 1999 г. составила 34,9 млн. человек (на начало 1998 г. – 35,9 млн. человек, 1997 г. – 36,7 млн. человек)».

«Наличие детей в семье увеличивает ее шансы попасть в категорию малоимущего населения... В IV квартале 1998 г. среднедушевые располагаемые ресурсы ниже размера прожиточного минимума отмечались у 43,2% супружеских пар с 1–2 детьми и у 45,9% неполных семей с 1–2 детьми; у 69,3% домохозяйств супругов с 3 и более детьми и 84,8% домохозяйств неполных семей с 3 и более детьми. В состоянии крайней бедности в этот период находились 33,4% полных многодетных семей и 47,2% неполных семей». «Задолженность по выплате заработной платы к началу 1999 г. достигла 77 млрд. рублей, задолженность по выплатам пособий на ребенка превысила 24 млрд. рублей» [1].

Состояние здоровья детей

«В целом 1998 г. характеризуется дальнейшим снижением смертности детей... Общая заболеваемость детей в возрасте от 0 до 14 лет по сравнению с 1997 г. увеличилась на 5,2%... Подростков в возрасте 15–18 лет – на 5,8%».

«Репродуктивное здоровье женщин не улучшается... Число нормальных родов снизилось с 31,8% в 1997 г. до 30% в 1998 г... Число аборт в 1998 г. – 2,34 млн.».

«В настоящее время в РФ складывается крайне напряженная ситуация по туберкулезу. Показатель заболеваемости туберкулезом среди всего населения в 1998 г. составил 76,1 на 100 тыс. населения... В сложившихся условиях закономерен и рост заболеваемости детей туберкулезом, отмечаемый с 1990 г.: в 1989 г. – 7,4; 1990 г. – 7,8; 1996 г. – 13,0; 1997 г. – 14,9; 1998 г. – 16,2 на 100 тыс. детей в возрасте 0–14 лет» [1].

Комментарии: Главной причиной «туберкулезной» угрозы в России остается пандемия этого заболевания в местах заключения, которую специалисты и обозреватели называют «туберкулезным Чернобылем замедленного действия».

«В 1998 г. вновь выявлено 3 947 человек – носителей вируса иммунодефицита, в т.ч. 101 ребенок»... «Широкое распространение вредных привычек среди школьников создает основу для дальнейшего роста наркомании и как следствие – распространенности ВИЧ-СПИДА у детей.» [1]

Детская наркомания

«В 1998 г. на 8,6% в сравнении с 1997 г. возросло число подростков-наркоманов, зарегистрировано 70 случаев на 100 тыс. подростков в возрасте 15–17 лет» [1].

Комментарии: Подростков в возрасте 15–17 лет в России около 6 миллионов, официально зарегистрированных подростков-наркоманов – около 4 000. Однако эта официальная цифра существенно занижает масштаб проблемы – в первую очередь по причине карательного отношения властей к потребителям наркотиков большинство этих потребителей либо их родственников избегают обращаться к врачам за помощью и тем самым выпадают из официальной статистики. (Существует инструкция Минздрава и МВД, обязывающая врачей-наркологов пренебрегать врачебной тайной и сообщать в правоохранительные органы фамилии и адреса всех своих пациентов). Принятый Государственной Думой предыдущего созыва в апреле 1998 г. Закон «О наркотических средствах и психотропных веществах» предоставил правоохранительным органам полную свободу репрессивных действий (о чем мы писали в предыдущем докладе).

Лозунг депутатов – сторонников «сильной руки», «Не поддаваться пропаганде защитников наркобизнеса, прикрывающегося лозунгом о правах человека», развязав руки сотрудникам противостоящих наркобизнесу правоохранительных органов и создав для них ситуацию бесконтрольности, на практике способствовал росту коррупции в этих органах, что в конечном счете является главной причиной стремительного распространения в России наркомании – в т.ч. и среди детей.

Образование

«В 1998/1999 учебном году работали 69 тыс. государственных общеобразовательных учреждения с численностью обучающихся 22 млн. детей»... «На уровне предыдущего года осталась работа негосударственных общеобразовательных учреждений, число которых составляет 568, с общей численностью учащихся 50,2 тыс. человек»... «Остается проблемой «дети вне образования». В 1998/99 учебном году не работали и не учились 14 925 детей; поступили на работу и не продолжали обучение – 15 919; выбыли из образовательных учреждений по другим причинам – 31 845. Таким образом, из общей численности подлежащих обучению детей в возрасте до 18 лет 0,15% не продолжали обучение» [1].

Комментарии. Точность приведенных официальных данных «детей вне образования» означает, что вне учета остались множество формально числящихся в школах, но фактически прекративших обучение безнадзорных детей (см. ниже).

Вызывает глубокую озабоченность подписанное тогдашним председателем Правительства РФ постановление Правительства № 1441 от 31 декабря 1999 г. об обязательном «военно-патриотическом воспитании» школьников. Введение в нашей стране обязательного военного обучения для несовершеннолетних противоречит Закону «Об образовании», конституционному принципу свободы совести и фундаментальным международным документам, способствует насаждению в российском обществе атмосферы милитаризма. Об этом говорится в ряде заявлений и писем протеста российских правозащитных организаций.

Дети-инвалиды

«В 1998 г. 1,6 млн. детей (4,5% от общей их численности) относились к категории лиц с ограниченными возможностями здоровья и нуждались в специальном (коррекционном) образовании»... «Лишь 48% детей с отклонениями в развитии, нуждающихся в специальном обучении, проходили его в специальных (коррекционных) учреждениях. Сеть специальных и оздоровительных учреждений распределена неравномерно. Зачастую они находятся на значительном расстоянии от места жительства воспитанников, в других регионах, в результате чего 60,4% таких детей вынуждены проживать в интернатах, надолго отрываясь от семьи и родных мест»... «Отдельные категории детей, относящиеся к числу необучаемых, нередко помещаются в учреждения Минтруда России, где не получают необходимого развития, находясь вне пределов образовательного пространства». [1]

Комментарии: В последней цитате говорится о 30 тыс. детей-инвалидов (5,4 тыс. из них находятся на постоянном постельном режиме) – воспитанников т.н. собезовских интернатов, подчиненных Департаменту ветеранов и пожилых людей Минтруда РФ. О нарушениях прав детей в этих интернатах, об отсутствии там реабилитационно-коррекционной работы с детьми и т.п. см. доклад МХГ о положении с правами в РФ за 1998 г., а также доклад Human Rights Watch «Abandoned to the State. Cruelty and Neglect in Russian Orphanages», декабрь 1998 г. За прошедшие полтора года мало что изменилось в положении этих детей, хотя необходимость кардинального реформирования системы интернатов признается на достаточно высоком уровне. Многие тезисы государственного доклада [1] совпадают с положениями альтернативного доклада российских НПО в Комитет ООН по правам ребенка. И это не удивительно, т.к. государственный доклад выпущен под общей редакцией заместителя министра труда Г. Н. Кареловой, которая официально поддержала некоторые предложения правозащитников на заседании Комитета ООН в Женеве в сентябре 1999 г.

Важнейшая проблема – помощь семьям с детьми инвалидами, решение которой позволит предотвратить помещение в интернат многих детей-инвалидов, сохранит им семью. «Служба помощи семьям, воспитывающим детей-инвалидов, только формируется...» [1]. В этой связи чрезвычайно важен самарский опыт, а также реформа работы органов опеки и попечительства, осуществляемая в Новгородской области (см. раздел III). Необходима также реформа работы психолого-медико-педагогических комиссий, зачастую неоправданно изымающих детей из социума в результате избыточной диагностики умственной отсталости ребенка.

Трудовая занятость подростков

«Численность несовершеннолетних работников, занятых в экономике, составила в 1998 г. 47 тыс. человек, или 0,19% от общей численности занятых в этих отраслях» [1]. Эта цифра, конечно, не отражает действительного положения. Как говорится в том же государственном докладе: «О реальных масштабах временной занятости несовершеннолетних в определенной степени можно судить по результатам специальных исследований. По оценкам Института рынка труда, в октябре–ноябре 1998 г. уровень

подростковой занятости составлял 25% от общей их численности... На фоне фактического роста трудовой занятости несовершеннолетних нарушение их трудовых прав продолжает носить массовый характер» [1].

Комментарии: В Государственном докладе 1998 г. ничего не говорится о т.н. худших формах эксплуатации детей: вовлечение несовершеннолетних в проституцию, порнобизнес и наркобизнес, а также о незаконном вывозе несовершеннолетних за рубеж в коммерческих целях. Официальной статистики по этим важнейшим показателям не ведется.

Положение детей-сирот

Общие данные

Сейчас в России 657 тыс. детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения (данные на 1 января 2000 г.; в 1998 г. их было 620 тыс., в 1997 г. – 597 тыс., в 1996 г – 572 тыс.) Из них сирот «физических», т.е. таких, чьи родители умерли, около 6%, остальные – т.н. социальные сироты. «Одной из основных причин роста сиротства является алкоголизм родителей и, как следствие – жестокое отношение к детям в семье, пренебрежение их потребностями и интересами. Стабильно высоким остается число детей, чьи родители лишены родительских прав. В 1998 г. число детей, отобранных у родителей, составило 41,4 тыс. человек (1997 г. – 37,5 тыс. человек)» [1]. 73% российских сирот живут в семьях, т.е. усыновлены либо находятся под опекой – в основном, в семьях близких родственников.

Дети в госучреждениях

Число детей-сирот – воспитанников госучреждений разного вида составило на конец 1998 г. 169,4 тыс. человек. Из них: 12,8 тыс. в домах ребенка (еще 7 тыс. детей возраста 0–4 года, находящихся в домах ребенка, не являются сиротами); 15,3 тыс. – в домах-интернатах для детей-инвалидов Минтруда (еще 15 тыс. воспитанников этих учреждений формально имеют родителей).

Нарушения прав сирот, живущих в детских учреждениях, остаются тяжелейшей нерешенной проблемой, поскольку детские учреждения все еще, в сущности, закрыты для независимых от органов исполнительной власти общественных инспекций.

Приведем лишь один пример из повседневного опыта работы «Правозащитной службы для детей»: «Еду им надо приносить. Под арестом продержат как можно дольше, как минимум неделю, внимания уделять как можно меньше, реагировать на их взывающие мольбы о прощении тоже надо осторожно» – это инструкция директора одного из московских детских интернатов, воспитанники и воспитатели которого обратились за помощью в «Право ребенка». Число детей, убежавших из детских учреждений, составляет стабильную цифру около 20 тыс. в год.

Само содержание ребенка в учреждении (лишение его семейной среды) является серьезным нарушением его прав. Непрекращающийся рост числа детей в российских детских учреждениях и слабое развитие семейных форм призрения сирот приводит к массовой социальной и психологической дезадаптации и тем самым ко многим трагическим последствиям. В Информации Генеральной прокуратуры РФ (сентябрь 1999 г.) говорится: «Статьей 20 Конвенции ООН о правах ребенка и ст. 123 Семейного кодекса РФ провозглашено, что устройство ребенка, оставшегося без попечения родителей, в семью – приоритетная форма его воспитания. Однако в стране происходит прямо противоположный процесс. Число детей, устроенных в семью (под опеку, попечительство, в приемные семьи, на усыновление), сокращается, но в то же время растет число так называемых «государственных детей», т.е. тех, кто воспитывается в детских домах и интернатных учреждениях. За последние три года число детей, переданных на усыновление, уменьшилось на 17% (в 1996 г. – 30 635 детей, в 1998 г. – 25 461), а под опеку – на 10% (в 1996 г. – 72 850 детей, в 1998 г. – 65 357), а количество детских домов, не считая других учреждений интернатного типа, увеличилось на 229, число их воспитанников – на 32%» [2].

Ниже, в разделе III, дается информация о реформе, осуществляемой правозащитниками в Новгородской области и имеющей целью деинституционализацию содержания детей-сирот и детей, лишенных попечения родителей.

В документе [2] Генпрокуратуры справедливо критикуется работа федерального банка данных детей-сирот. «В федеральном банке данных о сиротах, которые могут быть усыновлены, – 80 тысяч детей. Но он вряд ли полный, поскольку даже выборочная проверка Генпрокуратуры семи регионов выявила 1 774 ребенка, сведения о которых никуда не поступали – они просто выпали из поля зрения органов опеки и попечительства. Только в Тверской области на учет дополнительно были поставлены более 400 детей». Генпрокуратура критикует работу органов опеки и попечительства российских регионов, деятельность которых «вопреки требованиям ст. 123 СК РФ сведена в основном к подбору детей только тем гражданам, которые сами обратились с такой просьбой, тогда как органы опеки обязаны в инициативном порядке подыскивать детям-сиротам усыновителей». Этот круг вопросов, в т.ч. защита прав уже существующих приемных семей, были предметом постоянного внимания правозащитников. Однако, справедливо критикуя власти за недостаточное внимание к внутрироссийскому усыновлению, Генпрокуратура при этом

обрушивается в указанной «Информации» на усыновление международное, солидаризируясь в этом вопросе с «патриотически» настроенными депутатами Государственной Думы.

Международное усыновление

В течение ряда лет наблюдался рост международного усыновления в РФ при падении числа российских усыновлений. Если в 1996 г. состоялось 3 251 международное усыновление, то в 1999 г. – 6 200. И напротив, за эти четыре года число усыновлений внутри страны в «чужие» семьи (т.е. не к родственникам ребенка) снизилось с 8 799 до 7 тысяч в год. Некоторые политики рассматривают международное усыновление российских детей как в принципе неприемлемое, к сожалению, в этом вопросе их существенно поддерживало Управление по делам несовершеннолетних и молодежи Генпрокуратуры РФ. В конце марта 2000 г. только что избранный новый президент РФ В. В. Путин подписал давно ожидавшиеся постановления, регулирующие процедуры международного усыновления в РФ и, в частности, устанавливающие процедуры аккредитации в РФ международных усыновительских агентств. Одновременно, с подачи вышеупомянутого Управления Генпрокуратуры, во многих газетах появились статьи, «разоблачающие» международное усыновление; в т.ч. и интервью тогдашнего начальника Управления Г. Полозова. Позже в интервью «Комсомольской правде» (13 мая 2000 г.) Генеральный прокурор РФ В. Устинов выразил озабоченность выездом российских детей-сирот за рубеж «якобы на отдых, а на самом деле для ознакомления с усыновителями». Для правозащитников идеологический подход при определении судьбы ребенка неприемлем; на всю эту кампанию «Право ребенка» ответило пресс-конференциями, письмами протеста, выступлениями в СМИ – в т.ч. заявлением 24 апреля 2000 г.: «Ребенку нужна семья, а не «образ врага». «Война» Генеральной прокуратуры с международным усыновлением снова демонстрирует опасную непредсказуемость России», – и Обращением к Генпрокурору В. Устинову 31 мая 2000 г., в котором сказано, что «каждый ребенок, лишенный родительского попечения, должен рассматриваться как терпящий бедствие» и что семью надо ему искать активно и любыми законными способами, в т.ч. и при поездках за рубеж.

В настоящее время (август 2000 г.) еще ни одно иностранное усыновительское агентство не зарегистрировалось по новым правилам, установленным мартовским постановлением В. Путина. На практике это постановление привело к тому, что за прошедшие месяцы число иностранных усыновлений в России существенно уменьшилось. Чрезвычайно остро стоит вопрос о законодательной легализации деятельности российских посредников, без помощи которых невозможно наладить активный процесс усыновления – как внутрироссийского, так и международного. Запрет на легальную (а значит контролируруемую) посредническую деятельность при усыновлении приводит к нарушению в массовом масштабе права российских детей жить и воспитываться в семье.

Проблемы постинтернатной адаптации

С нарушениями прав выпускников детских учреждений правозащитники сталкиваются постоянно. В первую очередь – это нарушение прав на жилье. Специально занимающаяся этим кругом вопросов московская НПО «Соучастие в судьбе» разработала ряд предложений, которые кардинально помогут выпускникам в решении жилищных вопросов: защищают от потери жилья в результате мошенничества, от необходимости возвращаться на площадь, где проживают давно утраченные и забытые родители, и т.п. Эти предложения были включены в постановление Правительства Москвы № 727 от 10 августа 1999 г. К сожалению, в большинстве регионов России эти права выпускников детских учреждений практически не защищены.

Детская безнадзорность

«Как показало изучение вопроса, социально -экономический кризис в стране сказался прежде всего на детях. Появилось огромное число беспризорников (по некоторым оценкам их несколько миллионов), юных бомжей (сотни тысяч), чье содержание и даже выживание стало сугубо их личной заботой» [2]. Точная статистика числа безнадзорных детей, очевидно, невозможна по причине отсутствия у такой категории детей явных формальных признаков – большинство этих детей имеют родителей, прописку, числятся в школе. Но все это на бумаге. В основе проблемы – кризис семьи. «В 1998 г. комиссиями по делам несовершеннолетних всех уровней рассмотрено более 120 тыс. дел на родителей, не обеспечивающих должного развития и воспитания детей; более 202 тыс. родителей или лиц, их заменяющих, не выполняющих своих обязанностей, состояли на учете в органах внутренних дел». [1]. Одна из важнейших правовых проблем: отсутствие должной ответственности родителей за неисполнение обязанностей по воспитанию ребенка, а также за жестокое обращение с ребенком.

Но главная проблема, без решения которой с детской безнадзорностью справиться невозможно, – отсутствие в стране эффективно работающих инструментов помощи семье, реабилитации «семей риска». «В течение 1998 г. продолжалось становление и развитие сети учреждений социального обслуживания семьи и детей. На начало 1999 г. в России действовало 2 134 таких учреждений, находящихся в ведении органов социальной защиты населения... За последние пять лет их число выросло в 20 раз... В течение 1998 г. социальные услуги были предоставлены около 2 млн. семей» [1]. Однако в том же Государственном докладе признается, что эффективная работа с семьей и профилактика депривации детей требуют как совершенствования законодательной базы, так и координации деятельности учреждений, подчиненных различным ведомствам –

не только органам социальной защиты. Для создания эффективной системы помощи семье и детям нужна принципиальная реформа работы органов опеки и попечительства (см. раздел III).

Летом 1999 г. был принят Закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». В ст. 22 этого доклада, регулирующей полномочия органов милиции в отношении безнадзорных детей, законодатели фактически «запретили» милиции обращать внимание на безнадзорных детей, не совершивших какого-либо правонарушения. Сейчас рассматриваются возможности внесения в этот закон поправок, устраняющих его недостатки.

Дети – жертвы конфликта: Косово и Чечня

Как этнические чистки в Косово, организованные правительством Сербии, так и неадекватное применение российских Вооруженных Сил в Чечне привели к массовым жертвам среди мирного населения, в т.ч. среди детей. Вместе с тем и военная акция стран Запада против правительства С. Милошевича весной 1999 г. и начавшаяся в сентябре 1999 г., до сих пор длящаяся «антитеррористическая операция» (фактически вторая российская «внутренняя» чеченская война) – вызвали множество весьма эмоциональных дискуссий по действительно противоречивым вопросам об агрессии и гуманизме, о международном праве, допустимом применении силы и т.п. На фоне этих событий и дискуссий, когда и российские политики, и большинство населения России были склонны «забывать» о простых человеческих ценностях, о простой гуманности, деятельность правозащитных организаций, направленная на спасение конкретных людей, в т.ч. детей, возвращает общество к первичным ценностям, в какой-то мере позволяет снять казавшиеся неразрешимыми противоречия.

14 февраля 2000 г. Программа «Право ребенка» направила Уполномоченному по правам человека в РФ О. Миронову предложения по разрешению порожденных войной гуманитарных, в т.ч. детских, проблем, выработанных на основании нашего опыта и в результате опросов и контактов с правозащитными организациями, с ЮНИСЕФ и агентствами ООН, с работающими на Северном Кавказе международными гуманитарными организациями. Приведем выдержки из этого Обращения: «Масштаб человеческой трагедии (в т.ч. трагедии детей – жертв вооруженного конфликта) в Чечне и прилегающих регионах требует принятия чрезвычайных мер помощи. И тут авторитетное мнение Уполномоченного по правам человека в РФ может оказаться решающим. Мы считаем необходимым подчеркнуть следующие насущные потребности: 1. Необходимость расширения деятельности международных гуманитарных организаций, в т.ч. на территории Чеченской Республики... Крайне необходимо, чтобы с такой официальной просьбой в ООН обратились также и власти Чеченской Республики, и Правительство РФ...; 2. Необходимость развертывания полевых госпиталей. Сотни искалеченных войной детей находятся в больницах Ингушетии и Чечни, не имея необходимых условий для лечения...; 3. Необходимость обеспечения безопасности и создания режима «прозрачности»... Сегодня Чечня – зона, закрытая для независимой от властей прессы и вообще для какого-либо независимого контроля за деятельностью силовых структур. А значит – это зона повышенной опасности как для населения республики, в т.ч. для детей, так и для представителей российских или международных гуманитарных организаций. Необходимо немедленно отменить ограничения на доступ на территорию Чеченской Республики журналистов и независимых наблюдателей, усилить деятельность военной прокуратуры и Управления собственной безопасности МВД...». Это обращение было опубликовано в печати, нам известно также, что Уполномоченный по правам человека в РФ использовал его, наряду с другими материалами, при своих контактах с представителями властных структур.

Правонарушения несовершеннолетних

«В 1998 г. несовершеннолетними совершено 189,2 тыс. преступлений, что на 3,6% больше, чем в 1997 г.... Из них тяжких преступлений – 140,7 тыс.... Осуждено 132,2 тыс. несовершеннолетних... Среди них 9,2 тыс. несовершеннолетних женского пола... К лишению свободы приговорены 31,9 тыс. человек, к исправительным работам – 430 человек, к условному осуждению с отсрочкой приговора – 94,2 тыс. человек, к штрафу – 1,2 тыс. человек... Отчетливо просматривается тенденция повышения криминальной активности детей младших возрастов... Прогнозируется рост повторной преступности несовершеннолетних, что обусловлено: сокращением расходов на социальные программы, в т.ч. на ресоциализацию осужденных подростков...» [1]. Далее в государственном докладе говорится о необходимости «профилактической работы и взаимодействия всех заинтересованных служб различной ведомственной подчиненности...». В сущности, то же самое написано и в Альтернативном докладе российских НПО в Комитет ООН. Осуществить такое взаимодействие возможно только в результате кардинальной реформы принципов работы органов опеки и попечительства (см. раздел III).

По амнистии, объявленной в честь 55-й годовщины Победы 9 мая 2000 г., на свободу вышли около 3 000 несовершеннолетних преступников; каждый десятый из них – круглый сирота, которому на свободе идти некуда. Остальные в большинстве возвращаются в ту же среду, которая уже однажды толкнула их на преступление. Амнистия снова и очень остро ставит вопрос о создании системы профилактики и «реабилитационного пространства», а в более широком плане – о введении в России ювенальной юстиции (см. ниже).

Непреодолимая проблема – нарушения прав задержанных и подследственных, в т.ч. и несовершеннолетних. Этим кругом вопросов занимаются правозащитные организации: «Центр содействия реформе уголовного правосудия» и Комитет «За гражданские права». В январе 2000 г. «Право ребенка» направило Уполномоченному по правам человека в РФ письмо с перечнем мер, способных, по нашему мнению, положить конец избиениям и пыткам в милиции – для специального доклада Уполномоченного на эту тему. Это письмо было основано на повседневном опыте работы правозащитных организаций, на Альтернативном докладе в ООН 1998 г. и на докладе Human Rights Watch «Признание любой ценой. Пытки в российской милиции» (ноябрь 1999 г.).

Несовершеннолетние в СИЗО и в воспитательных колониях

«На начало 1999 г. в следственных изоляторах (СИЗО) содержалось 13,5 тыс. несовершеннолетних (на начало 1998 г. – 16 тыс.), подозреваемых или обвиняемых в преступлениях. В 1998 г. в воспитательных колониях отбывали наказание 20,1 тыс. осужденных несовершеннолетних, из них 1,2 тыс. – девушки (в 1997 г. – 19 тыс.)». [1]. Далее в Государственном докладе перечисляется ряд положительных мер и шагов, направленных на гуманизацию содержания несовершеннолетних заключенных, но добавляется, что эти меры недостаточны. «Среди подростков, попадающих в воспитательные колонии, растет число имеющих дефицит веса, больших туберкулезом, ВИЧ-инфицированных...» [1].

«Расширен контроль органов местного самоуправления и уполномоченных ими лиц, депутатский и общественный контроль за деятельностью органов, исполняющих наказание. Представители названных организаций и общественности могут встречаться с осужденными, принимать участие в составлении жалоб, знакомиться с необходимой документацией» [1]. К сожалению, эти данные государственного доклада (готовившегося в 1999 г.) сейчас существенно устарели. После того, как в соответствии с требованиями Совета Европы, Управление исполнения наказаний перешло из ведения МВД в Министерство юстиции, а точнее с января 2000 г., в колонии перестали пускать представителей службы посещения тюрем Комитета «За гражданские права». Прекращение наблюдательных визитов общественности неизбежно привело к росту злоупотреблений, нарушений прав несовершеннолетних заключенных со стороны администрации, к избиениям и т.п. Таким образом, общественный контроль, создание режима прозрачности остаются главной проблемой, без решения которой права детей и взрослых защитить невозможно. А создание в России режима прозрачности органов исполнительной власти и административных органов любого уровня невозможно без соответствующего давления со стороны Совета Европы, ОБСЕ и т.п.

Деинституционализация сирот, реформа работы органов опеки и попечительства: правозащитный эксперимент в Новгородской области

С марта 2000 г. программа «Право ребенка» совместно с американской НПО «Kidsave International» осуществляет в Новгородской области пилотный проект, цель которого создание системы устройства в семьи детей-сирот, ныне проживающих в государственных учреждениях. «Kidsave International», лозунгом которой является: «Каждый ребенок должен жить в семье», сформулировала глобальную программу ликвидации к 2025 г. во всем мире детских учреждений постоянного проживания, уродующих психику детей. Начальным этапом этой программы являются два пилотных проекта: в Румынии и в России – последний выполняется совместно с «Правом ребенка».

Осуществление проекта стало возможным, благодаря самому заинтересованному участию в нем Уполномоченного по правам ребенка Новгородской области Н. Лисицыной. «Право ребенка» начало осуществление проекта с личной встречи с губернатором Новгородской области М. Прусакон, который полностью поддержал идею, однако сказал, что не пойдет по пути бюрократических реорганизаций, создания нового специализированного Комитета (как это было сделано в Самарской области). Тогда мы – «Право ребенка» и «Ассоциация детских психиатров и психологов» – пошли по другому пути, воспользовавшись законодательными наработками Министерства образования, созданными на основе эксперимента по деинституционализации сирот московского детского дома № 19 (в рамках проекта, осуществляемого совместно с Международной Христианской Солидарностью.) Правда, эти законопроекты пришлось отчасти переработать – с учетом специфики региона и опыта работы наших организаций.

Суть предлагаемых преобразований состоит не в том, чтобы создавать новые учреждения, призванные устраивать детей-сирот в замещающие семьи, заниматься профилактикой сиротства, работать с «семьями риска», реабилитировать дезадаптированных детей и т.п., а в том, чтобы перепрофилировать для выполнения этих насущных задач уже существующие в данном территориальном образовании детские учреждения, которым органы опеки и попечительства могут делегировать соответствующие функции. Здесь главное – смена критериев оценки деятельности учреждений: не по числу детей, изъятых из «трудных» семей в приюты, содержащихся в учреждениях и т.п., а по числу детей, которым обеспечено проживание в нормальной семье – пусть даже и не родной. Опыт такой работы имеется не только в г. Москве, но и в г. Старая Руса Новгородской области и в семи других регионах России. Однако дальше единичных экспериментов дело пока не идет по причине отсутствия необходимого законодательства. Именно этим – разработкой проекта соответствующего закона мы и занимаемся совместно с заинтересованными властями Новгородской области, г. Великого Новгорода и г. Боровичи. Активное участие в реализации проекта

принимают, наряду с Уполномоченным по правам ребенка, Ассоциация сиротских учреждений России (президент М. Айрумян, директор областного дома ребенка, г. Боровичи) и новгородская НПО «Право ребенка». Одновременно с разработкой и представлением в Областную думу необходимых законов ведется активная кампания по пропаганде устройства детей-сирот в замещающие семьи, изучается опыт тех, кто уже пошел по этому пути – самарский, московский и т.п.

Нам известно, что интерес к такой реформе существует во многих регионах России – и у представителей власти, и у детских правозащитных НПО.

Работа с Комитетом ООН по правам ребенка

Резолюция Комитета ООН

Альтернативный доклад 1998 г. российских НПО в Комитет ООН по правам ребенка, составленный в форме комментариев ко второму государственному периодическому докладу РФ о реализации Российской Федерацией Конвенции о правах ребенка, был нами представлен рабочей сессии Комитета ООН в Женеве 3 февраля 1999 г. Главная мысль, которую представители российских НПО (руководители «Права ребенка» и Ассоциации детских психиатров и психологов) старались донести до членов Комитета ООН и которая была ими услышана: ни одна из рекомендаций Комитета по правам ребенка, которые Комитет сделал России по ее предыдущему докладу 1992 г., выполнена за прошедшие шесть лет не была (не создана ювенальная юстиция, не созданы механизмы рассмотрения жалоб детей, продолжается институционализация детей-сирот и т.п.).

По результатам рабочей сессии Комитет ООН 5 февраля 1999 г. направил Правительству РФ тридцать пять дополнительных вопросов, ответы на которые Россия должна была представить к 23 сентября 1999 г. – дате официального рассмотрения Комитетом второго государственного доклада РФ. Ответы на эти вопросы, подготовленные различными департаментами Правительства РФ, носили характер отписки и существенно приукрашивали ситуацию с соблюдением прав детей в РФ. Мы получили эти ответы в начале сентября в МИД РФ и посчитали необходимым написать свои комментарии к этим ответам. Наши комментарии были представлены на пресс-конференции в г. Москве 10 сентября 1999 г., направлены Президенту РФ и в Правительство РФ и представлены Комитету ООН по правам ребенка накануне его «российского дня» 23 сентября, где мы присутствовали в качестве наблюдателей. В качестве наблюдателя на этом ключевом заседании Комитета ООН присутствовала также представитель Amnesty International М. Кацарова, которая представила членам Комитета информацию о пытках в отношении несовершеннолетних.

23 сентября члены российской делегации в течение шести часов отвечали на вопросы членов Комитета ООН. Наиболее существенно то, что руководитель делегации заместитель министра труда Г. Карелова официально заявила членам Комитета, что в настоящее время готовятся решения Правительства РФ:

- О введении в России поста Уполномоченного по правам детей;
- О создании системы независимой общественной инспекции без предупреждения в детских учреждениях РФ;
- О подготовке пакета законодательных инициатив по учреждению в РФ ювенальной юстиции.

Член делегации заместитель министра образования Е. Чепурных заверила членов Комитета, что подготовлена целевая программа по обеспечению права ребенка жить и воспитываться в семье. Таким образом, ряд предложений правозащитных российских организаций получил официальное признание.

В «Заключительных замечаниях Комитета ООН по правам ребенка» (8 октября 1999 г.; документ ООН № CRC/C/15/Add.110) России снова настоятельно рекомендуется:

- создать действенные механизмы рассмотрения жалоб детей: учредить пост Уполномоченного (Комиссара) по правам ребенка и создать систему независимых, осуществляемых без предварительного уведомления, инспекций детских учреждений;
- реформировать законодательство, особенно в области отправления правосудия для несовершеннолетних;
- принять эффективные меры по профилактике социального сиротства, помощи семье и развитию семейных форм призерения, альтернативных помещению детей в учреждения.

Как видно, позиции российских НПО, российской официальной делегации в Женеве и Комитета ООН в основных пунктах совпадают. В связи с принятием этого документа ООН Amnesty International сделала 11 октября 1999 г. специальное заявление Правительству РФ с требованием «незамедлительно обеспечить рекомендации Комитета ООН по правам ребенка». Мы перевели «Заключительные замечания» на русский язык и представили этот важнейший для будущего российских детей документ ООН на совместной с Информцентром ООН в Москве пресс-конференции, посвященной Всемирному Дню Прав Человека 10 декабря 1999 г.

Война в Чечне, смена в конце 1999 г. парламента и президента России не способствовали скорейшей реализации обещаний, данных в Женеве Комитету ООН российской делегацией. Кроме того, постоянно ощущается сопротивление консервативных кругов, не желающих никаких реформ и негативно относящихся к

любому вмешательству извне, в т.ч. и со стороны ООН. Вместе с тем, мы продолжаем конструктивное сотрудничество с позитивными силами, с представителями МИД, Минтруда, Минобразования – членами российской делегации в Женеве 23 сентября 1999 г.

Проблемы реализации резолюции ООН

Предложения Правительству РФ

В январе 2000 г. Министерство образования обратилось к нам с просьбой представить предложения к предстоящему 2 марта заседанию Правительства РФ, посвященному детям-сиротам. В этих предложениях, разработанных российскими НПО (авторами Альтернативного доклада), мы ссылались на рекомендации вышеупомянутых «Заключительных замечаний Комитета ООН по правам ребенка». В настоящее время готовятся постановления Правительства РФ по проблемам детства в РФ.

Ювенальная юстиция

В значительной мере по инициативе и с участием одной из организаций –соавторов альтернативного доклада – Фонда «Нет алкоголизму и наркомании» в Государственную Думу нового созыва был вновь внесен пакет законов по вопросу образования ювенальных судов и т.п. Продвижение этих законодательных предложений не встретило существенных трудностей в профильных комитетах Госдумы; предыдущее Правительство дало на эти законы положительное заключение. В таком контексте полной неожиданностью было отрицательное заключение на законы о ювенальной юстиции нового, сформированного в мае 2000 г. Правительства РФ. На пресс-конференции 1 июня, посвященной Международному Дню Защиты Детей, Программа «Право ребенка» заявила, что такая позиция нового Правительства России – это пощечина ООН, и это беда для миллионов российских детей.

Уполномоченные по правам ребенка

Насколько нам известно, на заседании Правительства РФ 2 марта 2000 г. Министерству образования было дано поручение подготовить постановление Правительства по защите детства в РФ, в т.ч. предполагающее учреждение в РФ поста федерального Уполномоченного по правам ребенка. Впрочем, это постановление Правительства готовится уже пять месяцев. Тем временем, наконец, появились признаки расширения эксперимента Минтруда по введению в РФ региональных Уполномоченных по правам детей. Так, 10 апреля 2000 г. Московская городская Дума провела слушания по проекту закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в городе Москве». Полностью поддерживая эту инициативу, «Право ребенка» направило в Мосгордуму поправки и предложения, предусматривающие учреждение в помощь Уполномоченному также и системы Общественной инспекции детских учреждений.

Общественный контроль за соблюдением прав несовершеннолетних

Концепцию такого закона «Право ребенка» разработало еще в 1998 г., и тогда же она была одобрена руководимой В. Борщевым постоянной палатой по правам человека ПКС при Президенте РФ. Сам В. Борщев как депутат Государственной Думы предыдущего созыва внес в Госдуму аналогичный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав лиц, находящихся в местах изоляции...»; этот закон был принят Госдумой в трех чтениях осенью 1999 г., был отклонен Советом Федерации, после полугода работы согласительной комиссии был в мае 2000 г. поставлен на голосование в Госдуме нового созыва и окончательно провален по причине отрицательного отзыва на него представителя Президента РФ в Госдуме. Как видно, исполнительная власть – от губернаторов до Президента – не хочет независимого контроля. Правозащитники, однако, будут настаивать на своем, в т.ч. с использованием международного давления (см. ниже, раздел V), и, в частности, в вопросе создания системы общественного контроля за соблюдением прав детей. Может быть, в этом направлении власть окажется более уступчивой. Тем более, что во властных структурах есть сторонники неукоснительного выполнения рекомендаций Комитета ООН по правам ребенка. 5 –6 июля 2000 г. мы, по приглашению Минтруда, участвовали в семинаре «Формирование концептуальных подходов к введению независимого контроля за соблюдением прав детей», где рассматривался вопрос о введении института общественных инспекторов, полномочных посещать без предупреждения интернаты для детей-инвалидов.

Совещание ОБСЕ по человеческому измерению

Хартия прозрачности

С 25 сентября по 5 октября 1999 г. в Вене состоялось ежегодное совещание ОБСЕ по человеческому измерению, на котором присутствовали представитель.

Программы «Право ребенка» и известный норвежский правозащитник, иностранный член МХГ К. Йоттеруд. На совещании представитель «Право ребенка» внес два предложения, адресованные правительствам стран-участниц ОБСЕ:

- сделать вопросы соблюдения прав детей постоянной темой повестки дня совещаний ОБСЕ по человеческому измерению;

- выработать «Кодекс прозрачности стран-участниц ОБСЕ».

Оба предложения, к сожалению, не вошли в заключительный документ совещания. Последующая Стамбульская встреча ОБСЕ постановила включить в повестку совещаний ОБСЕ тему «Дети в вооруженных конфликтах», но общие вопросы соблюдения прав детей остаются пока вне внимания стран-участниц Хельсинкского процесса.

Что касается второго предложения, то в новой форме оно было повторено в виде призыва Программы «Право ребенка» к президентам России и США накануне саммита в Москве в июне 2000 г.:

- «Вопросы соблюдения прав детей, как и прав человека вообще, не являются лишь внутренним делом того или иного государства;
- нарушения прав детей в детских учреждениях, в местах заключения, при сепарации детей от естественного социума, исходя из диагностики умственной отсталости, и т.п. можно преодолеть только путем создания режима прозрачности, что настоятельно рекомендует России Комитет ООН по правам ребенка;
- контроль со стороны гражданского общества является единственным эффективным инструментом обеспечения должной прозрачности, что необходимо для защиты прав не только детей, но и всех граждан.

Мы призываем вас:

Во время встречи на высшем уровне в Москве заявить о принципиальной поддержке идеи Общественного контроля за соблюдением прав человека и о намерении выработать Международную хартию прозрачности, которая обяжет подписавшие ее страны к учреждению механизмов Общественного контроля за соблюдением прав детей и прав человека вообще.

Людмила Алексеева, руководитель Московской Хельсинкской группы (МХГ), президент Международной Хельсинкской федерации;

Борис Альтшулер, член МХГ, руководитель Программы «Право ребенка» Российского исследовательского Центра по правам человека;

Валерий Борщев, председатель Постоянной Палаты по правам человека Политического консультативного Совета при Президенте Российской Федерации;

Любовь Кушнир, исполнительный директор Программы «Право ребенка», руководитель «Правозащитной службы для детей»;

Анатолий Северный, президент Ассоциации детских психиатров и психологов».

На юбилейной (посвященной 25-летию подписания Хельсинкских соглашений) конференции МХФ (Москва, 28–29 июля 2000 г.) участники приняли обращение, в котором призывают правительства и парламенты стран-участниц ОБСЕ выработать Хартию прозрачности ОБСЕ, «которая обяжет присоединившиеся к ней страны реализовать комплекс мер по преодолению закрытости деятельности органов исполнительной власти, к принятию законов, расширяющих контрольные функции законодательных органов власти, к принятию законов о гражданском контроле в военной сфере и, наконец, – об общественных наблюдателях, полномочных посещать без предупреждения тюрьмы, отделения милиции, детские учреждения и т.п.».

Заключение

Пытаясь защитить права российских детей, мы неизбежно приходим к тому, что:

- 1) Сделать это невозможно без создания универсальных механизмов прозрачности, необходимых и для защиты прав взрослых.
- 2) Невозможно создать механизмы прозрачности в отдельно взятой стране, тем более такой, как Россия, с ее традициями всевластия бесконтрольного чиновничества.

Значит, нужны международные механизмы, понуждающие к этому.

ПРАВА ЖЕНЩИН В РОССИИ. СОСТАВИТЕЛИ Н. В. КРАВЧУК, С. М. ЛУКАШЕВСКИЙ

Конституционные права женщин и иные правовые положения

В соответствии с Конституцией РФ все равны перед законом и судом (ч. 1 ст. 19), государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола (ч. 2 ст. 19), мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации (ч. 3 ст. 19).

Международные правовые положения

2 июля 1962 г. СССР была ратифицирована Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования, в том числе по признаку пола, в которой перечислены обязанности государства по предотвращению дискриминации.

23 марта 1976 г. вступил в силу Международный пакт о гражданских и политических правах, согласно ст. 26 которого все люди равны перед законом и имеют право на равную защиту закона без всякой дискриминации (в том числе по признаку пола).

19 декабря 1980 г. СССР была ратифицирована Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

В новейший период Россией ратифицированы:

Конвенция о равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящихся с семейными обязанностями № 156 (ратифицирована 30 октября 1997 г.), Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ратифицирована 30 марта 1998 г.), которые предусматривают запрет дискриминации.

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы.

Иные положения национального права

До принятия Конституции РФ в 1993 г. равные права мужчин и женщин были закреплены в российском законодательстве в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 г.

Среди других актов, содержащих положения о равенстве прав мужчин и женщин, можно выделить следующие:

- Кодекс законов о труде РФ (ст. 16) запрещает какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав или установление прямых или косвенных преимуществ при приеме на работу в зависимости от пола.
- Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» (ч. 2 ст. 21) при поступлении на государственную службу, а также при ее прохождении не допускает установления каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола.
- Семейный Кодекс РФ (ч. 3 ст. 1) гласит, что регулирование семейных отношений осуществляется в соответствии с принципом равенства прав супругов в семье, а согласно ч. 1 ст. 61 родители имеют равные права и равные обязанности в отношении своих детей.

20 ноября 1997 г. Государственная Дума РФ утвердила «Концепцию законотворческой деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин».

Однако, несмотря на обилие норм, запрещающих дискриминацию, не существует механизма их реализации, в частности не предусмотрены конкретные санкции за нарушение соответствующих положений. На практике факт дискриминации по половому признаку очень сложно доказать. При вынесении решений суды отступают от принципа равенства доказательств в ущерб показаниям стороны и свидетелей. Приоритет отдается документальным доказательствам, которые в деле о дискриминации представить крайне сложно.

Доступ к работе и условия работы

Женщины составляют, согласно официальной статистике, 46,9% занятых в экономике. С 1992 г. эта цифра незначительно сократилась (с 48,6%). Среди безработных женщин немного меньше половины (около 45%). Однако среди зарегистрированных безработных женщины составляют две трети. Поиск работы через службу занятости среди женщин наиболее популярен. Также многие женщины, желающие временно не работать (в связи с уходом за ребенком и т.д.), предпочитают зарегистрироваться в качестве безработных (для сохранения стажа и получения пособия по безработице).

Разделение сфер деятельности на «мужские» и «женские», сложившееся в советский период, за последние 10 лет претерпело значительные изменения. В частности, на 15–17% сократилась доля женщин в таких ранее высоко феминизированных отраслях как торговля, общественное питание, кредитование, финансы, страхование.

Одновременно именно в этих отраслях за прошедшие годы отмечался наиболее быстрый прирост заработной платы, что дает некоторым исследователям основания говорить о взаимосвязи между темпами роста заработной платы в отрасли и вытеснением из нее женской рабочей силы.

И все-таки принципиального перераспределения «мужских» и «женских» сфер деятельности не произошло. Если рассматривать соотношение мужчин и женщин в среднем по отрасли, то наибольший удельный вес работающих женщин – в здравоохранении (85%), образовании (81%), сфере кредитования и финансов

(78%), торговле и общественном питании, информационно-вычислительном обслуживании (75%), наименьший – в строительстве (22%).

При трудоустройстве достаточно распространенными можно считать случаи дискриминации по половому признаку, которые имеют два дополнительных, возрастных, аспекта. Поскольку работодатели избегают необходимости предоставлять оплачиваемый трехлетний отпуск по уходу за ребенком, дискриминации при приеме на работу подвергаются молодые женщины, еще не имеющие детей. С другой стороны, в настоящее время на рынке труда широко распространена дискриминация людей предпенсионного возраста. Она в одинаковой мере распространяется на мужчин и женщин.

Помимо конституционных положений о равенстве прав мужчин и женщин, принцип равной оплаты за равную работу закреплен в ст. 77 КЗоТ РФ, согласно которой запрещается какое бы то ни было понижение размеров оплаты труда работника в зависимости от пола.

На практике одна и та же работа женщин и мужчин оплачивается одинаково. Однако, поскольку мужчины преобладают на руководящих должностях и доминируют среди высокооплачиваемых специалистов, то средняя заработная плата мужчин выше, чем у женщин, и эта разница имеет тенденцию к росту.

С точки зрения трудового законодательства женщину уволить не легче, чем мужчину. Однако психологически руководители легче увольняют женщин, поэтому женщины преобладают среди уволенных по сокращению штатов. Такое положение отражает настроение общества. Более половины россиян (56,3%) полагают, что в ситуации, когда существует нехватка рабочих мест, мужчины должны получать работу в первую очередь (не согласны с подобным подходом 38,3% респондентов).

Одновременная реализация профессиональной и семейной ролей нередко оказывается невозможной. И на практике, и в общественном мнении на женщине лежит большая часть забот о семье и детях (за исключением финансовых). Необходимость в целом ряде случаев отдавать приоритет семье ведет к меньшей социальной конкурентоспособности на рынке труда, происходящей из более низкой территориальной, социальной и профессиональной мобильности. Поэтому, реализуя свои семейные обязанности (как она их понимает), женщина то и дело оказывается под угрозой увольнения и очень часто вынуждена мириться с невозможностью профессионального роста.

В отношении стереотипных гендерных ролей современное российское общественное мнение настроено противоречиво. По данным социологического опроса, 87,1% респондентов уверены, что и муж, и жена должны вносить равный вклад в семейный бюджет (против – 10,5% опрошенных). Одновременно социологические исследования отмечают достаточно сильное влияние традиционных стереотипов о распределении ролей между мужчиной и женщиной, что сказывается на поведении на рынке труда: мужчины как главные кормильцы семьи чаще стремятся к максимизации заработка, в то время как среди женщин практически безраздельно доминирует ориентация на гарантии занятости – т.е. на стабильную работу пусть даже с невысоким заработком и социальным статусом. Более того, 46% женщин полагают, что женщина должна работать лишь по материальным обстоятельствам, на карьере ориентировано только 2,8% женщин. Среди молодежи наблюдается, с одной стороны, усиление установок на заработок и независимость (особенно среди девушек), а с другой, просматривается явное увеличение влияния традиционных стереотипных представлений о мужских и женских профессиональных и семейных ролях.

В малых городах и селах заметнее влияние традиционных гендерных стереотипов. Поскольку бюджетная сфера и промышленность, не говоря уже об аграрном производстве, находятся здесь в еще более тяжелом положении, чем в крупных городах, проблемы, связанные с женской занятостью (и профессиональной реализацией), стоят острее.

В постсоветский период положение с гарантиями трудовых прав резко ухудшилось. Незаконные увольнения, прием на работу без социальных гарантий, часто без официально оформленных трудовых отношений – все это стало повсеместным явлением.

С другой стороны, значительно возросла возможность профессионального роста, в том числе для женщин. В советский период карьерные возможности часто ограничивались идеологическими установками. Эти установки включали в себя, кроме всего прочего, и представление о том, в каких сферах и на каких должностях могут работать женщины. На определенном этапе дальнейший профессиональный рост становился невозможен. В настоящее время возможности карьерного роста практически не ограничены.

Понятие «дискриминации по половому признаку» в законодательстве и юридической практике

Нормы, заложенные в российском законодательстве, позволяют подать иск о дискриминации против учреждения. Однако на практике суды отказываются принимать подобные иски, требуя переформулировать исковые требования (вместо дискриминации – нарушение конкретного права), либо «рекомендуют» вместо иска к учреждению подать жалобу на действия конкретного должностного лица.

Обучающие программы и юристы, специализирующиеся на проблеме дискриминации, отсутствуют. Причина в том, что добиться рассмотрения дела о дискриминации достаточно сложно, а выиграть практически невозможно. Кроме того, из-за низкой правовой культуры населения потерпевшие обычно добиваются не прекращения дискриминации, а ограничиваются требованием восстановления конкретного нарушенного права.

Политические права и участие в экономической и общественной жизни

В постсоветский период в целом динамика социального статуса женщин была негативной. В то же время женщины стали появляться на более высоких и значимых должностях.

Число женщин в представительных органах власти уменьшилось, но это обманчивая статистика. Представительство женщин в советах всех уровней носило искусственный, регламентированный характер (т.е. существовали полуофициальные репрезентативные квоты: столько-то академиков, колхозников, женщин среди депутатов). Представительные органы власти в советской системе де-факто имели декоративный характер (утверждали заранее принятые решения) и не могли оказывать существенного влияния на политику государства. С другой стороны, в настоящее время количество женщин во властных структурах реально отражает их возможности участвовать в управлении государством.

В советской системе хотя и проводилась политика обязательного участия женщин практически во всех сферах государственной и общественной жизни, но это участие было достаточно жестко регламентировано (особенно в части «карьерного потолка», после которого профессиональный рост женщины заметно осложнялся).

В последние годы женщины самым активным образом участвуют в деятельности бурно развивающихся общественных организаций и играют в «третьем секторе» едва ли не большую роль, чем мужчины.

Участие в управлении государством

В ходе выборов голосует примерно равное количество мужчин и женщин. По данным социологического опроса 59,6% женщин заявили, что пойдут голосовать на предстоящих президентских выборах, 21,4% склонялись к неучастию в голосовании и 18,9% затруднились с ответом (для сравнения – у мужчин это соответственно 59,9%; 23,5%; и 18,6%).

В ходе последних выборов в Государственную Думу РФ женщины составляли лишь около 10% от общего числа кандидатов в депутаты. Во многих округах вообще не было кандидатов-женщин. Только в восьми избирательных блоках из тридцати одного, представившего документы для регистрации, женщины были включены в первую тройку избирательного федерального списка.

Среди политических партий и движений, представленных в Государственной Думе, специальный раздел партийной программы, посвященный проблемам женщин, есть только у Либерально-демократической партии России (В. В. Жириновского).

В Государственную Думу третьего созыва было избрано 35 женщин, мандаты депутата Государственной Думы получили 34 из них. Ни одна женщина не возглавляет фракцию или депутатскую группу. Среди лидеров избирательных объединений, представленных в Государственной Думе, есть только одна женщина – Ирина Хакамада (СПС). Одна женщина избрана первым заместителем Председателя Государственной Думы. Две женщины возглавляют комитеты Государственной Думы (Комитет по делам женщин, семьи и молодежи и Комитет по проблемам Севера и Дальнего Востока), две – комиссии Государственной Думы (Комиссия по этике, Комиссия по защите прав инвесторов). На должности заместителей председателей комитетов Государственной Думы избрано 17 женщин.

Для сравнения – в Государственной Думе второго созыва было 44 депутата-женщины (9,8%).

В Совете Федерации женщин – всего две.

Среди 11 кандидатов на пост Президента РФ на выборах 2000 г. была только одна женщина. Однако на президентских выборах 1996 г. женщин-кандидатов не было вовсе. В Государственной Думе существует Комитет по делам женщин, семьи и молодежи, в который за период с 1998 по 1999 гг. поступило около 1 800 жалоб, обращений и заявлений граждан, из них около 40% разрешено положительно.

В советское время женщины составляли около трети депутатов в Верховном Совете СССР. Однако этот орган был практически декоративным и не отражал реальной степени участия женщин в формировании политики государства.

В составе Правительства РФ в настоящее время есть только одна женщина – В. И. Матвиенко, вице-премьер по социальной политике и трудовым отношениям. В прошлых составах Правительства женщины занимали посты министра культуры, министра здравоохранения, руководителя Федеральной миграционной службы. В советское время были негласные, но четкие идеологические установки о том, какой процент женщин должен быть в высших органах власти и в каких сферах могут занимать руководящие посты (культура, образование). В настоящее время круг государственных должностей, на которые женщины реально не могут быть

назначены, сузился до силовых структур (ФСБ, МВД и др.). В остальных сферах на назначение женщин на руководящие посты влияют единые для всего общества стереотипы и количество женщин среди чиновников в той или сфере государственного управления.

Среди руководителей государственных агентств и служб женщин нет. Несколько лет руководителем Федеральной миграционной службы была Т. Регент.

В законодательных и представительных органах власти субъектов РФ женщины составляют 9,7%, при этом в Курской, Новосибирской, Тюменской областях, Коми-Пермяцком национальной округе женщины не представлены вообще.

Участие в бизнесе и общественной жизни

Среди 62 председателей правлений крупных банков России 11 женщин (17,7%). Однако следует учитывать, что представительство женщин в руководстве банков в значительной мере является следствием того, что в советское время женщины составляли 90% служащих банков. Однако среди руководящего звена женщин практически не было. Поэтому реальная тенденция не совсем ясна. За последнее время количество женщин в банковской сфере снизилось до 77%, и соответственно уровень представительства женщин на руководящих должностях может как сохраниться, так и снизиться.

Среди владельцев и управляющих 125 крупных московских компаний женщин только две, а среди 130 представителей бизнес-элиты только 11 женщин (8%).

На 1993 г., согласно исследованию факультета журналистики МГУ, женщины составляли 37% журналистского состава редакций. Однако женщины не часто встречаются на руководящих должностях (исключая специальные «женские» издания). В четырех наиболее популярных (имеющих наибольший тираж) в России периодических изданиях главными редакторами везде являются мужчины. В составе редколлегии одного из них женщин – половина, другой – одна из четырех человек, остальных – нет вообще. В восьми центральных политических изданиях главные редакторы также только мужчины, в редакционных коллегиях женщины составляют менее четверти состава. Исключением является газета «Московские новости», в которой оба заместителя главного редактора и половина редакционной коллегии – женщины.

Заметным событием было назначение женщины генеральным директором основного общенационального телеканала ОРТ. Руководители практически всех телеканалов – мужчины.

Значительную часть (возможно даже большинство) преподавателей высших учебных заведений составляют женщины. Например, среди штатного профессорско-преподавательского состава Международного независимого эколого-политологического университета (МНЭПУ, Москва) 65,4% женщин. Однако на руководящих должностях преобладают мужчины. В том же МНЭПУ ректор университета и все деканы – мужчины. В Российском государственном гуманитарном университете (РГУ, Москва) ректор также мужчина, но из пяти проректоров – трое женщин, из одиннадцати деканов – четверо, из пятидесяти трех заведующих кафедрами – семнадцать.

Женщины являются лидерами более половины общественных организаций. В Министерстве юстиции РФ зарегистрировано около 600 женских организаций (примерно 6% от общего числа общественных организаций РФ).

Участие в судебной системе

В целом в судебной системе РФ за последние 10 лет число женщин возросло.

Согласно ответу Министерства юстиции на запрос МХГ, количество женщин, работающих в судах общей юрисдикции на судебных и иных должностях, непосредственно связанных с отправлением правосудия (заведующие канцеляриями, секретари судов, секретари судебных заседаний), на конец 1999 г. составляло 42 808 человек, или 75,5% от общей численности работников судебной системы; из них в качестве судей работало 7 594 женщины, или 51,5%, в том числе председателями судов – 999 человек, или 39,1%.

Число женщин в арбитражных судах еще больше. Так в арбитражном суде г. Москвы (председатель – женщина) из 112 судей – 97 женщин.

Из 86 председателей верховных, краевых, областных судов только три женщины. Несколько больше их среди председателей арбитражных судов – 23 из 81. Председатели всех конституционных судов (федерального и республик в составе РФ) – мужчины.

В прокуратуре женщины занимают должности только заместителей прокуроров.

Из 145 председателей коллегий адвокатов РФ – 27 женщин (18,6%). В 1994 г. среди членов коллегий адвокатов женщины составляли 51,6%.

Проблема полигамии

Согласно ст. 14 Семейного кодекса РФ заключение брака между лицами, из которых хотя бы одно уже состоит в другом зарегистрированном браке, не допускается.

На практике полигамия (многоженство) распространена среди мусульманского населения, главным образом на Кавказе. Несмотря на то, что после установления советской власти полигамия была запрещена, реально она продолжала существовать в патриархальной мусульманской среде (Средняя Азия, Кавказ). Официально регистрировался брак только с первой женой, со следующими – нет. Соглашение о браке достигалось между родовыми кланами. После распада СССР ситуация не изменилась. Общественное внимание было привлечено к этой проблеме, когда в 1999 г. Президент Республики Ингушетия Р. Аушев внес законопроект, легализующий многоженство на территории этого субъекта федерации. Причем большинство населения республики горячо поддержало этот шаг. В РФ семейное право является предметом совместного ведения федеральной и региональной властей, поэтому принимаемые региональной властью законы не должны противоречить федеральному законодательству. На это конституционное положение указала федеральная власть в полемике с Ингушетией. В итоге закон принят не был.

Домашнее насилие

Домашнее насилие и политиками, и обществом признается серьезной, но далеко не самой актуальной проблемой. В социологических опросах домашнее насилие не попадает в число проблем, наиболее волнующих общество.

Среди НПО существуют кризисные центры и другие организации, занимающиеся проблемами женщин, пострадавших от насилия, которые оказывают психологическую и юридическую помощь.

Большинство случаев домашнего насилия, в которых отсутствуют насильственные действия на сексуальной почве, подпадают под действие ст.ст. 115 и 116 УК РФ.

Ст. 115 УК РФ предусматривает наказание за «умышленное причинение легкого вреда здоровью, вызвавшее кратковременное расстройство здоровья или незначительную стойкую утрату общей трудоспособности». Под действие ст. 116 УК РФ подпадают менее серьезные повреждения, и она формулируется как «нанесение побоев или совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль, но не повлекших последствий, указанных в ст. 115 настоящего Кодекса». В случаях длительного домашнего насилия может быть возбуждено дело по ст. 113 УК РФ – «причинение физических или психических страданий путем систематического нанесения побоев либо иными насильственными действиями».

Таким образом, правовые положения российского законодательства относительно домашнего насилия не конкретизированы и адресованы насилию в целом.

Статистики или исследований, позволяющих составить более или менее четкое представление о масштабах насилия в семье, нет. Общественные организации приводят данные относительно всех поступивших к ним обращений, государственные органы – по числу уголовных дел по тем или иным видам преступлений (изнасилования и т.д.), среди которых нет насилия против женщин в семье в виду отсутствия специальной статьи. Приводятся следующие цифры: примерно 14 тыс. женщин в год убивают члены их семей, в первую очередь мужа.

По сообщениям СМИ, создается впечатление, что домашнее насилие представляет собой достаточно распространенное явление. В последние годы можно говорить скорее о росте насилия в семье, чему в немалой степени способствует общая социальная напряженность общества.

Женщина с детьми, учитывая практику дискриминации при приеме на работу, нередко оказывается в очень стесненных материальных условиях или вообще за чертой бедности. Поскольку в настоящее время на практике почти невозможно заставить мужчину после развода выполнять обязанности по содержанию детей, экономическая зависимость является серьезным препятствием для разрыва отношений. Представление о том, что дети должны расти в полной семье оказывает существенное, но не определяющее влияние на выбор женщины. Случаи, когда мужчины после развода преследуют бывших жен, достаточно редки; общественное мнение уже достаточно давно вполне терпимо относится к разводам, тем более из-за домашнего насилия.

Добиться того, чтобы сотрудники милиции приняли жалобу на домашнее насилие, практически невозможно. Происходит это отчасти из-за неконкретизированности положений российского законодательства, отчасти из-за нежелания милиции заниматься подобными делами. В отделениях милиции отказываются принимать заявления от женщин-жертв домашнего насилия, ссылаясь на отсутствие свидетелей, неправильное оформление заявления, отсутствие юридической силы у заключения врача.

Согласно свидетельствам женщин, обращающихся в кризисные центры, милиция обычно отказывается реагировать на сообщение о домашнем насилии.

По оценке М. Писклаковой, исполнительного директора московского Кризисного центра для женщин: «Как женщину примут в отделении милиции, зависит от конкретного милиционера. Если у него есть сочувствие к ней, тогда по крайней мере можно на что-то надеяться, в противном случае надежды нет».

Вызвать милицию в критической ситуации практически невозможно. Меры, которые в отдельных случаях все же предпринимаются, сводятся к временному задержанию (менее суток), осуждению на несколько месяцев лишения свободы условно. Иногда сотрудники милиции предлагают вместо заведения уголовного дела забрать мужа в отделение и избить.

Данные социологических опросов показывают, что 40% жертв насилия не обращаются в правоохранительные органы из-за неверия в их способность раскрыть преступление, наказать виновного, а также из-за полной незащищенности и, как правило, материальной и иной зависимости жертвы от истязателя.

В Российской Федерации с 1993 г. активно работают кризисные центры для женщин. В 1999 г. официально зарегистрирована Ассоциация кризисных центров РФ. В нее вошли более 35 Центров из РФ и СНГ.

В кризисных центрах есть линии телефонов доверия и организуются консультации психологов и юристов. Например, в московском центре «Сестры», который занимается пострадавшими от сексуального насилия, в том числе в семье, существуют:

- линия телефона доверия;
- индивидуальные консультации психологов;
- консультации юристов;
- социальные адвокаты;
- группы поддержки;

Кроме того, сотрудники центра выступают в суде (в качестве свидетеля, эксперта или общественного защитника).

Несколько лет назад в г. Санкт-Петербурге и нескольких провинциальных городах при поддержке местной администрации открывались приюты для временного размещения женщин, пострадавших от домашнего насилия, но об их положении в настоящее время информации нет. В Москве такого приюта нет.

Сексуальное насилие

По данным Министерства юстиции РФ, количество лиц, осужденных за изнасилования, среди других осужденных, за последнее пятилетие постоянно снижается: в 1995 г. – 10 314 (1%), в 1998 г. – 7 245 (0,7%), в 1999 г. – 9 766 (0,6%). Однако следует иметь в виду, что изнасилование относится в России к высоко латентным преступлениям.

Женщина, пострадавшая от сексуального насилия, сталкивается с серьезными трудностями при попытке реализовать свое право на внесудебную и судебную защиту.

Для возбуждения уголовного дела по факту изнасилования требуется заявление жертвы. Если жертва изнасилования является несовершеннолетней, наличие заявления не обязательно. На практике жертвы сталкиваются с нежеланием милиции принимать их заявления, предвзятым и унижающим достоинство обращением. После принятия заявления сотрудник милиции выдает потерпевшей направление на судебно-медицинскую экспертизу. Затем дело передается в прокуратуру (за исключением случаев, когда обвиняемый является несовершеннолетним), где ведется следствие и на основании собранных доказательств дело передается в суд или закрывается.

Основными доказательствами по делам об изнасиловании являются свидетельские показания и данные судебно-медицинской экспертизы. Часто данные судмедэкспертизы являются единственным доказательством, подтверждающим показания потерпевшей (о факте полового контакта и его насильственном характере). Хотя судмедэкспертиза не может утверждать, имело ли место согласие потерпевшей, она может представить доказательства того, что половой контакт или сношение произошли с применением силы. Жертвы изнасилований в России сталкиваются со значительными препятствиями при получении этих принципиально важных доказательств. С момента первой попытки добиться направления на экспертизу до получения данных судмедэкспертизы потерпевшие систематически испытывают со стороны сотрудников правоохранительных органов и судмедэксперта противодействие своим усилиям получить или сохранить доказательства, которые могут сыграть решающую роль в исходе дела. Часто сотрудники правоохранительных органов намеренно затягивают дело и отказывают в направлении на судмедэкспертизу, что, учитывая нестойкость таких доказательств как сперма и кровоподтеки, существенно снижает вероятность того, что преступник понесет наказание.

Так как российским законодательством не предусмотрена программа защиты свидетелей и потерпевших, на них часто оказывается воздействие как самим насильником, так и его родственниками и друзьями. Жертву принуждают забрать заявление из милиции.

Помощь женщинам, ставшим жертвами сексуального насилия? оказывается в кризисных центрах. Так, в московском центре «Сестры» работают программы оказания помощи пострадавшим от сексуального насилия (см. выше). Медицинская помощь непосредственно в Центре не оказывается, т.к. организация не является

медицинским учреждением и не имеет лицензии на этот вид деятельности. В настоящее время центр «Сестры» сотрудничает с рядом московских клиник, в которых пострадавшие получают медицинскую помощь. С 1999 г. в Москве проходит тренинговая программа для врачей клинических служб, приемных отделений больниц, травмопунктов, женских консультаций и детских больниц «Оказание качественной и своевременной помощи пострадавшим от насилия без потери доказательной базы», подготовленная центром «Сестры» совместно с сотрудниками государственных структур, в частности, МВД и прокуратуры г. Москвы.

Сексуальное преследование (домогательство)

Сексуальное домогательство не воспринимается обществом как проблема. Обсуждается в СМИ (хотя и не занимает там много места) тема сексуального домогательства на работе, в первую очередь со стороны начальства.

Сексуальное преследование может входить в состав преступления по ст. 133 УК РФ (понууждение к действиям сексуального характера). Если действия нарушителя закончились изнасилованием, то должна применяться ст. 131 УК РФ.

Опросы и исследования, связанные с этой темой, дают значительный разброс в цифрах. От 6% женщин, заявивших о том, что они испытали на себе сексуальное принуждение до 60% (данные по Ростовской области) женщин, работающих в коммерческих фирмах, подвергавшихся сексуальному домогательству на работе.

Опрос общественного мнения, проведенный в г. Нижнем Новгороде осенью 1996 г., показал, что 30% респонденток считают сексуальные домогательства надуманной либо второстепенной проблемой. Каждая вторая работающая женщина полагает, что это серьезная проблема для относительно небольшого числа женщин. Четверть относят сексуальные преследования женщин на работе к разряду серьезных проблем.

Почти 75% женщин, бывших в разное время объектом домогательства начальников, придерживаются мнения, что посягательства на честь женщин в России весьма распространены, тогда как среди другой части женщин эту точку зрения высказали только 37% опрошенных. 24% опрошенных сами были объектами сексуальных приставаний со стороны начальства во время приема на работу или непосредственно на работе. 9% были вынуждены уволиться по этой причине.

Из каждых шести опрошенных пятеро отметили рост сексуальных домогательств в стране за последние 5–10 лет. В целом, из числа всех опрошенных, наличие данного явления зафиксировано в каждом четвертом трудовом коллективе г. Нижнего Новгорода.

Вывоз женщин за границу с целью сексуальной эксплуатации

Вывоз женщин за рубеж с целью сексуальной эксплуатации не рассматривается российским уголовным правом как отдельный состав преступления. В соответствии с уголовным кодексом преступлениями являются: принуждение к занятию проституцией, незаконное лишение свободы, нелегальный выезд за границу.

В международной системе «секс-торговли» Россия выступает, в первую очередь, страной, из которой женщин вывозят в другие страны (в основном это Турция, Израиль, Италия, Германия, Болгария, Китай, Финляндия, Латвия, Эстония, другие европейские и некоторые восточно-азиатские страны). Поскольку СНГ продолжает оставаться в значительной мере единым регионом, в том числе с точки зрения преступных организаций, то переправка части женщин из стран СНГ в третьи страны идет через Россию.

По оценкам неправительственной организации «Сеть женщин Израиля», около одной тысячи женщин из СНГ ежегодно нелегально привозят в Израиль с целью сексуальной эксплуатации.

Существует и торговля женщинами внутри России. Обычно женщин (чаще всего это молодые девушки) переправляют из провинции в Москву или Санкт-Петербург. Исследования или статистика по этой проблеме не известна.

Вывозу женщин с целью сексуальной эксплуатации способствуют экономический кризис (безработица, отсутствие перспектив найти работу, обеспечивающую приемлемый уровень жизни), отсутствие нормальной практики трудоустройства за рубежом (легкость получения соответствующей лицензии, хотя лишь незначительное число фирм имеет серьезный опыт в этой сфере).

По данным МВД, больше половины женщин, занимавшихся проституцией за рубежом, знали о характере их будущих занятий. Остальные выезжали из России с помощью фирм, обещавших работу за границей (естественно не предоставление сексуальных услуг): 25% женщинам была рекомендована работа в качестве официанток и барменш, 19% – сборщиц фруктов, 14% – фотомоделей, 10% – нянь или гувернанток, 8% – танцовщиц в барах, 6% – манекенщиц, 6% – поваров, 3% – продавщиц; а также предлагались должности переводчиц, секретарей, сиделок и т.д. Женщины сами обращались в фирмы, организовывавшие их выезд из страны, и, лишь попадая к «работодателям» или к зарубежным «посредникам», они узнавали, какой работой им предстоит заниматься. В некоторых случаях объявления о трудоустройстве за рубежом размещались от имени несуществующих западных фирм.

Информация о случаях переправки женщин за границу с целью сексуальной эксплуатации поступает из-за рубежа через Интерпол, а также российские посольства и консульства, в которые обращаются сами женщины. Однако даже те женщины, которые решились просить помощи у местных властей или консульских служб, оказываясь в России, чаще всего не решаются обращаться в милицию с заявлением на фирмы, завербовавшие их для работы за границей, из страха перед организованной преступностью и недоверия российским правоохранительным органам.

О мерах, предпринимаемых правоохранительными органами для предотвращения вывоза женщин за рубеж с целью сексуальной эксплуатации, нам не известно. Уголовное преследование представителей этого «бизнеса» ведется главным образом в связи с делами, расследование которых происходит в рамках сотрудничества с иностранными правоохранительными структурами. В МВД считают, что проблема «торговли женщинами» находится в исключительной компетенции МИДа и консульских служб за рубежом. Об отношении к этой проблеме свидетельствует следующее высказывание: «Эта проблема МВД не очень волнует, криминала в ней нет. Все правонарушения в отношении выехавших женщин совершаются на территории тех стран, куда они выезжают. Значит, это проблемы тех стран. Вообще, дискуссия о торговле женщинами пришла к нам с Запада. Шум по этому поводу поддерживают авантюрные феминистские организации, которые обещают помощь, но никак не помогают жертвам. Они получают гранты и за деньги распространяют сведения, не соответствующие действительности».

Для возвращения женщины в Россию в целях большей безопасности часто родственники сами оплачивают переезд. Консульство и местные власти, например в Греции, оплачивают билет на поезд в Россию, но по пути женщине угрожает опасность, что она будет вновь поймана теми же преступниками или их сообщниками и доставлена обратно.

Женщина, ставшая жертвой «секс-торговли», может обратиться в Кризисный центр или другую общественную организацию, оказывающую помощь женщинам, пострадавшим от сексуального и других видов насилия. Однако о специальных программах для женщин – жертв «секс-торговли» нам не известно. Никакая помощь от государственных служб не предусмотрена.

Гомосексуальная ориентация

В советский период гомосексуализм (мужеложество) преследовался в судебном порядке. В 1993 г. уголовное наказание за гомосексуализм (мужеложество) отменено, лесбиянство уголовным правом не каралось, его преследовали во внесудебном порядке.

По новому Уголовному кодексу России, вошедшему в силу с 1997 г., сексуальные отношения между людьми одного пола не являются преступлением.

Статья 132 УК РФ наказывает только «насильственные действия сексуального характера», не делая в этом отношении разницы между мужеложеством, лесбиянством и иными действиями сексуального характера с применением силы или с угрозой ее применения к потерпевшему (потерпевшей) либо с использованием беспомощного состояния жертвы.

Однако в гражданском праве однополые отношения по-прежнему дискриминируются.

В соответствии со ст. 19 Конституции РФ, права человека гарантируются вне зависимости от пола. В то время как в Законе «О семье и браке» брак определяется как «союз женщины и мужчины с целью создания семьи». Соответственно, семейное право не признает однополых партнерств, нет законов против дискриминации и диффамации гомосексуалистов/лесбиянок, хотя такие факты являются массовыми.

Отношение общества к гомосексуалистам/лесбиянкам можно определить как терпимое, но гомосексуализм как таковой воспринимается отрицательно (приписывание гомосексуальной ориентации используется, например, для дискредитации кандидата в депутаты), в целом осуждается открытая демонстрация «нетрадиционной» сексуальной ориентации.

Все основные религиозные конфессии относятся к гомосексуализму/лесбиянству отрицательно. Также крайне враждебно относятся к гомосексуалистам/лесбиянкам националистические политические движения (КПРФ, РНЕ и др.).

В кампании против программ сексуального воспитания, в качестве одного из доводов, используется обвинение в пропаганде гомосексуализма/лесбиянства как равноправной сексуальной ориентации.

Российские психиатры в июне 1999 г. официально отказались от признания гомосексуальности психической болезнью. Однако многие ведущие психиатры с этим решением не согласны. Руководитель лаборатории судебной сексологии Государственного научного центра социальной и судебной психиатрии им. В. П. Сербского профессор А. А. Ткаченко рассматривает гомосексуальность как серьезную психопатологию и утверждает, что отказ от такой позиции «противоречит фундаментальным принципам медицинской диагностики».

Эта позиция крайне затрудняет создание в России психотерапевтической помощи сексуальным меньшинствам.

СМИ в целом относятся к гомосексуалистам/лесбиянкам либерально, но, по мнению И. Кона, «публикуют преимущественно сообщения сенсационного характера и дурного вкуса. Напечатать по этим вопросам что-либо серьезное крайне сложно».

Право на создание общественного объединения

С точки зрения законодательства никаких препятствий к созданию гомосексуальной/лесбийской организаций нет. Направленность общественного объединения не играет роли, если она не противоречит УК РФ. На практике власти препятствуют образованию гомосексуальной/лесбийской группы. Например, когда в августе 1995 г. 27 местных незарегистрированных организаций создали общенациональную ассоциацию лесбиянок, гомосексуалистов и бисексуалов «Треугольник», московские власти незаконно отказали ей в официальной регистрации, ссылаясь на то, что ее создание «противоречит общественным нормам нравственности».

Однако зарегистрировать группу помощи гомосексуалистам/лесбиянкам или организацию для защиты их от дискриминации возможно, и в России существует, как минимум, две такие организации – Общественная организация «Свобода Совести» (г. Челябинск) и Омский центр поддержки сексуальных меньшинств (ОЦПСМ) «Фаворит» (г. Омск).

Права женщин-заклученных

Число осужденных женщин за последние пять лет продолжало увеличиваться, но их удельный вес в общей судимости остается относительно стабильным: в 1995 г. – 121,6 тысячи (11,7%), в 1998 г. – 124 тысячи (11,6%), в 1999 г. – 144,1 тысячи (11,8%).

В местах лишения свободы содержатся 60 тысяч женщин. Из них в исправительных колониях – 40 тысяч, в СИЗО – 20 тысяч.

По степени тяжести совершаемых преступлений удельный вес осужденных в 1999 г. женщин распределяется следующим образом:

- преступления небольшой тяжести – осуждено 43,6 тысячи, или 30,3% от общего количества осужденных женщин (21,8% от всех осужденных за этот вид преступлений);
- преступления средней тяжести – 28,7 тысячи, или 19,9% (10,3%);
- тяжкие преступления – 65,4 тысячи, или 45,4% (9,8%);
- особо тяжкие преступления – 6,3 тысячи или 4,4% (9,8%).

По отдельным категориям и видам преступлений наибольшее число женщин в 1999 г. было осуждено:

- за преступления против собственности – 77,2 тысячи, или 53,5% от их общего количества, в том числе за кражу – 55 тысячи, или 32,8%, мошенничества – 5,5 тысячи или 3,9% (31,7%), присвоение или растрату вверенного имущества – 4,7 тысячи, или 3,3% (34%);
- за преступления в сфере экономической деятельности – 24,8 тысячи, или 17,2% (63,2%), в том числе за обман потребителей – 22,6 тысячи, или 15,7% (85,3%);
- за преступления против здоровья населения и общественной нравственности – 14,1 тысячи, или 9,8%, в том числе за незаконный оборот наркотиков, психотропных и сильнодействующих 13,7 тысячи, или 9,5% (12,6%);
- за преступления против жизни и здоровья отдельных людей – 14 тысяч, или 9,7%, в том числе за убийства без смягчающих обстоятельств – 1 902 человека (10,2%), за умышленное нанесение тяжкого вреда здоровью – 3 630 человек (11,4%), за другие посягательства на жизнь человека при смягчающих обстоятельствах – 759 человек (21,3%), за нанесение тяжкого или менее тяжкого вреда здоровью при смягчающих вину обстоятельствах – 650 человек (17,3%);
- за преступления против общественной безопасности – 6,2 тыс., или 4,3%, в том числе за хулиганство – 5,5 тысячи (8,6%);
- за клевету и оскорбления – 650 человек (46,8%);
- за вовлечение несовершеннолетних в совершение преступлений и других противоправных действий, иные преступления против семьи и несовершеннолетних – 811 человек (24,1);
- за приобретение и сбыт краденного – 1 614 человек (21,3%);
- за преступления против правосудия – 504 человек (17,2%);
- за преступления против порядка управления – 3 135 человек (14,5%).

Женщины, осужденные за убийство, совершенное в ответ на жестокое обращение

В официальной статистике не учитываются женщины, совершившие убийство в ответ на жестокое обращение. Косвенными данными может служить информация о женщинах, осужденных за посягательства на жизнь человека и нанесение вреда здоровью при смягчающих обстоятельствах. К смягчающим обстоятельствам, в частности, отнесены состояние аффекта, вызванного неправомерными действиями потерпевшего, превышение пределов необходимой обороны, либо сопровождавшиеся неосторожным причинением вреда.

Условия содержания в местах заключения

По информации Общественного центра содействия реформе уголовного правосудия, существует три женских СИЗО (в городах Екатеринбурге, Москве и Санкт-Петербурге), все остальные СИЗО смешанные, т.е. имеют отдельные камеры для женщин. В системе пенитенциарных учреждений существует 35 женских исправительных колоний, а в тюрьмах есть камеры для женщин.

Треть женщин, опрошенных в московском СИЗО-6 и владимирской колонии (ИТУ ОД-1/1), положительно ответили на вопрос о сексуальных домогательствах и насилии в отделениях милиции и изоляторах временного содержания. По сообщению одной из опрошенных, ее за отказ вступить в половые отношения продержали ночь на цементном полу, пристегнутой наручниками к батарее. Следователи, к которым обращались пострадавшие, нередко предлагали принять меры в обмен на чистосердечное признание или признательные показания.

Факты насилия при аресте, задержании; при проведении следственных действий органами дознания, патрульно-постовой службы, подразделений специального назначения фигурируют во множестве сообщений СМИ, описаны практически во всех докладах тридцати региональных правозащитных организаций за 1998 г. Представление о том, что «в милиции бьют» стало общепринятым.

В исследовании Общественного центра содействия реформе уголовного правосудия приведена следующая информация:

«Женщины сообщают о словесных оскорблениях, о грубости, о применении дубинок без достаточных на то причин, о запугивании, о бритье наголо. Одна из самых отвратительных форм бесчеловечного обращения, по мнению всех, кто ответил на этот вопрос – это полный личный обыск, который по желанию администрации и на неизвестных нам основаниях может включать гинекологический досмотр, часто проводимый неспециалистами и без должного соблюдения правил гигиены.

Это особенно ужасает, если учесть, что половина обитательниц СИЗО больна сифилисом (по сообщению гинеколога московского СИЗО-6), и есть ВИЧ-инфицированные».

Так, по сообщениям заключенных, при личном обыске работу врача гинеколога выполняют надзирательницы, причем используя одну одноразовую перчатку для осмотра всех женщин.

Из данных опроса заключенных невозможно сделать четкого вывода относительно масштабов применения пыток. Согласно исследованию Общественного центра содействия реформе уголовного правосудия:

«На этот вопрос [о применении пыток. – Авт.] наиболее активно отвечали женщины, отбывающие наказание в колонии. Возможно, это связано с тем, что они уже осуждены, и их положение менее опасно, чем положение женщин в СИЗО. Из 29 женщин из владимирской колонии <...> 18 человек ответили «да», 6 – «нет», 3 – «не знаю». В московском СИЗО-6 из 40 ответивших 12 женщин ответили – «да», 3 – «нет», 23 – «не знаю» (что тоже интересно и показательно, многие предпочли уклончивый ответ). В благополучном псковском СИЗО из 50 ответивших на этот вопрос – 15 человек ответили «да», 32 – «нет», 12 – «не знаю».

Есть случаи, когда пыткам подвергаются даже сами потерпевшие. Из сборника материалов «Насилие в органах МВД»: «Казань. Потерпевшую Н. (жертву разбойного нападения на квартиру) приковали во время допроса наручниками к батарее. В таком пристегнутом положении ее продержали до четырех утра, пока она не подписала протокол допроса с нужными следствию показаниями». Дело, по которому она выступала потерпевшей, уже дважды возвращали из суда на дополнительное расследование «из-за существенного нарушения уголовно-процессуального закона органами следствия». Так как обвиняемый уже год находился под стражей, а следователи не могли добавить ничего нового к мотивировке обвинения, то они «переключились» с обвиняемого на потерпевшую.

В законодательстве отсутствует отдельное положение, предусматривающее наказание за применение пытки. Однако в новом Уголовном кодексе впервые введен в диспозиции статей «Истязание» и «Принуждение к даче показаний» квалифицирующий признак «с применением пытки» (п. «д» ст. 117 и ч. 2 ст. 302 соответственно).

В виду принципиальной недостаточности средств, выделяемых на содержание заключенных (питание заключенного может «стоять» менее трех рублей в день), очевидно, что даже «повышенные нормы питания» не могут обеспечить минимальные потребности беременных и кормящих женщин.

В условиях общей переполненности пенитенциарных учреждений нормы площади на человека (в том числе оговоренные для женщин) часто не выполняются. Так женские СИЗО переполнены в полтора раза.

Положение беременных зависит от отношения администрации, часто непосредственно от начальника места заключения. Есть сообщения об отказах сделать аборт, содержанию беременных в тех же условиях, что и обычных заключенных (без дополнительных прогулок, в душных переполненных камерах, отказе своевременно отправить в роддом, снять наручники во время родов). Однако «положительные» свидетельства скорее преобладают.

То же самое и в отношении ухода за детьми. Обычно при необходимости администрация места заключения обеспечивает ребенка детским питанием. Однако Общественный центр содействия реформе уголовного правосудия сообщает о случае, когда администрация в течение двух недель отказывалась обеспечить женщину детским питанием. Только после того, как в тюрьме начались волнения, администрация изыскала для этого средства.

Часто беременные и женщины с новорожденными помещаются в специальные камеры, однако в смешанных СИЗО, где женщин вообще немного, таких камер обычно нет, и женщин содержат в обычных переполненных камерах.

В СИЗО новорожденные содержатся вместе с матерями, при этом мать обычно не имеет возможности передать кому-либо ребенка даже на время судебного заседания. Если она передает ребенка родственникам, то не может забрать его уже до освобождения. При колониях существуют Дома ребенка, где содержатся дети до трех лет: матери имеют возможность общаться с детьми дважды в день. Бывает, что администрация идет навстречу заключенной и оставляет трехлетнего ребенка на более длительный срок, если женщине осталось менее года до освобождения.

Положение женщин, оказавшихся на территории вооруженного конфликта в Чеченской Республике в 1999–2000 гг.

В ходе любого вооруженного конфликта женщины, как правило, не только испытывают все тяготы и страдания, выпавшие на долю мирного населения. Подчас они также являются объектом преступных посягательств со стороны комбатантов. И то, и другое имеет место и в Чечне.

Женщины наравне с мужчинами гибли во время неизбирательных бомбардировок и обстрелов, а также во время «зачисток». Женщины становятся жертвами грабежей, часто сопровождающихся убийствами. Известно немало случаев, когда солдаты федеральных войск убивали мирных жителей, в том числе женщин, ставших свидетелями мародерства и грабежей.

Имелись многочисленные сообщения об изнасилованиях женщин до начала конфликта. Насилие осуществлялось в отношении местных жительниц, в основном – русскоязычных, не защищенных тейповыми связями. Впрочем, это была лишь часть волны криминального насилия в отношении нечеченского населения, остановить которую власти Чеченской Республики не имели ни воли, ни возможности. Также имелись сведения об многократных изнасилованиях членами незаконных вооруженных формирований женщин, удерживавшихся в заложниках. После отхода в горы большая часть женщин, сковывавших движение этих отрядов, была освобождена.

В ходе вооруженного конфликта появились отдельные сообщения об изнасилованиях, совершенных (наряду с грабежами, уничтожением имущества и убийствами) военнослужащими федеральных сил во время «зачисток». Как правило, это свидетельства об изнасилованиях с последующим убийством (Алхан-Юрт, декабрь 1999 г.; Шали, январь 2000 г.; г. Грозный, февраль 2000 г. – этот эпизод расследуется военной прокуратурой). Общее число подобных эпизодов установить сегодня невозможно: в силу традиционных чеченских представлений о нравах (женщины отмечают как недопустимые даже нецензурную брань и оскорбительные высказывания федеральных военнослужащих) от самих жертв изнасилования трудно ожидать огласки, при этом незамужние могут быть обречены на безбрачие, а замужние – на развод.

Подобные преступления, хоть и не являются результатом осознанной политики федерального центра или исполнения приказов командования, но было бы неправильно сводить их к «эксцессам исполнителей», вышедших из-под контроля. Это следствие и длительной пропаганды национальной розни, и попустительства со стороны военной прокуратуры и командования.

Отдельно следует сказать об эпизодах, которые выявляют тенденцию дальнейшего роста неизбирательности действий федеральных сил, безусловно санкционированных командованием. В январе 2000 г., через несколько месяцев после начала «контртеррористической операции», ее объектом были объявлены «все лица мужского пола от 10 до 60 лет», подлежащие фильтрации. Женщины в то время все же выводились из числа потенциальных комбатантов. В последние месяцы они так же подвергаются угрозе произвольного задержания: федеральные войска ищут «снайперш». Вот несколько примеров женщин, доставленных в изолятор «Чернокозово» (по информации одной из заключенных):

- Аминат Б., молодая чеченка, задержана в автобусе с ранеными, хотя она была всего лишь попутчицей, в изоляторе продержали два месяца;

- Полина Николаевна, 30-ти лет, уроженка Латвии, задержана в селе Шатой по подозрению, что она является снайпером;
- Элиза, 17-летняя чеченка из села Урус-Мартан. Ее привезли в шоковом состоянии, спала трое суток, по всей вероятности, ее опоили наркотиками в Ханкале. По сообщению другой задержанной, находившейся вместе с ней, Элизу изнасиловали несколько человек. На четвертые сутки у нее начались приступы эпилепсии, военные врачи не обращали на это внимания;
- Аминат, чеченка, арестована по дороге в г. Грозный на блокпосту. У нее нашли письмо, которое она должна была передать соседке. В письме говорилось, чтобы та присмотрела за квартирой, но письмо было написано на чеченском языке. Она была беременна и имела при себе справку об угрозе выкидыша. Когда через трое суток у нее начались схватки, ее отвезли в больницу.

Один из случаев, получивших наибольшую огласку – похищение, изнасилование и убийство 17-летней жительницы села Танги-Чу Хеды Висаевны Кунгаевой военнослужащими 160-го танкового полка во главе с его командиром полковником Ю. Будановым.

Девушка была увезена из дому в ночь с 26 на 27 марта 2000 г. подъехавшими солдатами. Наутро офицеры расположенных вокруг села подразделений на вопросы его жителей заявили, что им ничего не известно, но 28 марта все же выдали мертвое тело. Судебно-медицинская экспертиза констатировала следы группового изнасилования и насильственной смерти. Уникальность этого эпизода в том, что по нему Главной военной прокуратурой было возбуждено уголовное дело, и 30 марта полковник Ю. Буданов был арестован. На допросе он отрицал свое участие в изнасиловании. Полковник заявил, что добивался от молодой чеченки признания в том, что она является снайпером, и задушил девушку в состоянии аффекта, после чего вместе с подчиненными закопал тело.

С точки зрения полковника подобное объяснение вполне допустимо и оправдывает совершенное им преступление, для него естественно произвольное обвинение чеченской девушки в том, что она – снайпер. При досмотре на блокпостах основания для задержания женщин (или для вымогательства под угрозой задержания) еще более произвольны, чем для задержания мужчин. Если у последних ищут следы от приклада и ремней на теле, то у женщин признаком «снайперства» считается... отсутствие сережек на ушах.

Впечатления от этой войны неизбежно становятся для женщин, оказавшихся в зоне конфликта, тяжелой психической травмой.

В сложившейся ситуации, к сожалению, полностью отсутствуют специальные (как государственные, так и негосударственные) программы и проекты по социальной и психологической реабилитации женщин–жертв вооруженного конфликта. Кое-где в частном порядке работают психологи. Специальных групп и организаций нет. Негосударственные организации, занимающиеся общей помощью беженцам – такие, как «Гражданское содействие», в последнее время привлекают к своей работе профессиональных психологов.

МАССОВЫЕ НАРУШЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ХОДЕ ВООРУЖЕННОГО КОНФЛИКТА В ЧЕЧНЕ. СОСТАВИТЕЛЬ О. Г. ТРУСЕВИЧ

Использованные материалы

Работа выполнена с использованием материалов, собранных в зоне вооруженного конфликта на Северном Кавказе и опубликованных правозащитными организациями, прежде всего – Правозащитным центром «Мемориал» (ПЦ «Мемориал»), представители которого с самого начала конфликта работали в Республике Дагестан, Чеченской Республике, Республике Ингушетия и Грузии.

Материалы, подготовленные в результате этой работы, направлялись в соответствующие международные и российские структуры, в СМИ, их можно найти в Интернете на сайте «Мемориал» по адресу: <http://www.memo.ru>. Был также использован доклад «Чечня: преступления против человечности», подготовленный совместно с Международной федерацией лиг прав человека, который распространялся в Страсбурге и Женеве накануне принятия решений по Чечне в ПАСЕ и в Комиссии по правам человека ООН.

Политический аспект отношений федеральных органов власти Российской Федерации с Чеченской Республикой

После того, как в августе 1996 г. федеральные войска потерпели в Чеченской Республике (Чечне) военное поражение, в России нашлись политические силы, способные принять на себя ответственность за прекращение боевых действий. В соответствии с Хасавюртовскими соглашениями российские войска были выведены из Чечни, а определение статуса республики было отложено до 2001 г. В январе 1997 г. под международным контролем президентом Чеченской Республики Ичкерия был избран А. Масхадов, подписавший в мае с Президентом РФ Б. Ельциным мирный договор.

Однако в дальнейшем повторилась ситуация 1991–1994 гг.: никакой последовательной политики у России по отношению к Чечне (впрочем, и у политической элиты Чечни в отношении России) не появилось, не было

программы нормализации обстановки в разрушенной войной республике. Будучи предоставлена самой себе, ситуация с законностью и правами человека в Чечне и на прилегающих территориях менялась от плохого к худшему.

Попытка А. Масхадова любой ценой избежать конфликта со вчерашними соратниками, построив «исламское» государство, привела к распаду остатков государственности в Чечне и разгулу не контролируемых властями вооруженных группировок, прикрывавшихся лозунгами религиозного экстремизма. Для них обострение обстановки было условием выживания. При этом структуры гражданского общества, способные переломить ситуацию, в республике отсутствовали, а механизмы обычного права в разлагающемся традиционном обществе Чечни были ослаблены. Развернулся ничем не сдерживаемый уголовный террор против нечеченского населения, и волна похищений людей выплеснулась на сопредельные территории.

В России в те же годы нарастали «державные» настроения, реакция: и в обществе, тосковавшем по «сильной руке», и в государстве, где усиливалось влияние представителей силовых структур и спецслужб. Составной частью идеологии реванша стал миф о первой чеченской войне, якобы выигранной, но «проданной» политиками. Слабые структуры гражданского общества не могли противостоять этой волне.

Соблазну использовать «державную» идеологию на парламентских и президентских выборах поддались практически все политические силы. Фактически не реагируя на катастрофическую ситуацию с правами человека федеральные власти в конце концов были вынуждены отвечать на другой развивавшийся вызов – многочисленные вторжения из Чечни в соседние регионы бандформирований, в августе и сентябре 1999 г. захвативших несколько районов в Дагестане. Возможность «окончательного решения» вопроса о статусе Чечни была самым сильным аргументом «партии власти».

Таким образом, к осени 1999 г. и в России, и в Чечне имелись политические группировки, заинтересованные (каждая в силу своих интересов) в обострении взаимоотношений, что сделало вооруженный конфликт неизбежным.

В итоге, федеральным руководством, видимо, был выбран заранее готовившийся вариант установления по границам Чечни «санитарного кордона» и занятия северных районов Чечни с целью блокады оставшейся части ее территории. Под влиянием эйфории от быстрого решения этой задачи военное и политическое руководство России уже в октябре 1999 г. перешли к осуществлению новой крупномасштабной армейской операции, пытаясь установить контроль над всей территорией Чечни. Операция сопровождалась массированными неизбирательными бомбардировками и обстрелами населенных пунктов и дорог.

В результате военные потери обеих сторон сравнимы с потерями за первый год кампании 1994–1996 гг., огромны жертвы среди мирного населения, полностью разрушен г. Грозный и целый ряд других населенных пунктов. К весне 2000 г. гарнизоны федеральных сил находились во всех районах республики, и в настоящее время конфликт (как и предупреждали многие аналитики) перешел в стадию партизанских действий чеченских отрядов против российских войск и частей МВД и контрпартизанских акций последних, несоизмеримых и неизбирательных.

Очевидно, нынешняя так называемая контртеррористическая операция в Чеченской республике (так же, как и предыдущая война) не имеет благоприятного для России военного исхода и может закончиться только мирным путем политических переговоров представителей воюющих сторон. К этому уже давно призывает Россию практически все мировое сообщество.

Для того, чтобы остановить вооруженный конфликт, необходим целый комплекс мер. Прежде всего, должны быть немедленно прекращены массовые нарушения прав человека и норм гуманитарного права, которые сопровождают действия обеих сторон. Однако, во-первых, следует отметить, что жертвы среди гражданского населения и материальный ущерб, вызванные действиями федеральных войск, несоизмеримо больше. Во-вторых, – и это главное – федеральные силы действуют от имени Российской Федерации, субъекта международного права, взявшего на себя обязательства по соблюдению прав человека. Эти обстоятельства придают нарушениям прав человека со стороны федеральных сил особую тяжесть.

Международные обязательства Российской Федерации

Согласно Конституции РФ, общепринятые международные принципы и нормы международного права, равно как и международные соглашения, заключенные Российской Федерацией, являются неотъемлемой частью ее юридической системы. Если международное соглашение устанавливает правила, отличные от предусмотренных внутренним законодательством России, преимущество предоставляется правилам международного соглашения.

Международные обязательства в области гуманитарного права

С самого начала вооруженного конфликта в августе 1999 г. федеральное руководство определило происходящее как «контртеррористическую операцию», стремясь вывести события за рамки гуманитарного права в разряд обычных полицейских операций (см. также раздел 9). Между тем, чеченская сторона соответствовала условиям, предъявляемым к сторонам внутреннего конфликта (ответственное командование,

контроль территории) не в меньшей степени, чем сторона федеральная. Таким образом, события в Чечне однозначно квалифицируются как внутренний вооруженный конфликт, «происходящий на территории какой-либо Высокой Договаривающейся Стороны между ее вооруженными силами и антиправительственными вооруженными силами или другими организованными вооруженными группами» (ст. 1 Протокола II).

Международные обязательства в области прав человека

Россия ратифицировала, в частности, следующие международные акты.

- Международный пакт о гражданских и политических правах (ратифицирован в 1976 г.);
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (ратифицирован в 1976 г.);
- Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (ратифицирована в 1987 г.);
- Международная Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (ратифицирована в 1969 г.);
- Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ратифицирована в 1998 г.)
- Европейская Конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ратифицирована в 1998 г.).

Как член Совета Европы Россия обязана соблюдать его Устав. Кроме того, при вступлении в Совет Европы в 1996 г. Россия обязалась:

- передавать в руки правосудия лица, ответственные за нарушения прав человека, в частности в связи с конфликтом в Чечне 1994–1996 гг.;
- урегулировать международные и внутренние разногласия мирными средствами;
- категорически отказаться от угрозы применения силы против соседей;
- строго соблюдать положения международного гуманитарного права, в том числе в «вооруженных конфликтах на ее территории»;
- сотрудничать с международными гуманитарными организациями и позволять им осуществлять свою деятельность на своей территории в соответствии с их полномочиями.

Внутреннее законодательство, допускающее ограничение прав и свобод человека

Единственный правовой режим в РФ, допускающий временное ограничение прав и свобод граждан – чрезвычайное положение (ЧП), вводимое и продлеваемое, согласно соответствующему закону 1991 г., с одобрения верхней палаты парламента. ЧП в зоне вооруженного конфликта и на прилегающих территориях, действующее там де-факто, во избежание парламентского контроля формально не вводилось. Вместо этого еще в августе 1999 г. было объявлено, что федеральные силы осуществляют «контртеррористическую операцию» в соответствии с Законом «О борьбе с терроризмом». Действительно, этот закон допускает аналогичные с введением ЧП ограничения прав и свобод граждан без утверждения парламентом, но лишь на малой территории и на короткое время. Важнее для федеральных властей было то, что только режим «контртеррористической операции» позволял привлекать вооруженные силы для действий внутри страны.

Таким образом, к маю 2000 г. ситуация в зоне конфликта в Чечне, систематически выводившаяся федеральной стороной за рамки как международного, так и внутреннего права, остается неопределенной. Там планируется введение прямого президентского правления – правового режима, в настоящее время не предусмотренного российским законодательством.

Неизбирательные и массированные бомбардировки и артиллерийские обстрелы населенных пунктов и дорог

В ходе вооруженного конфликта в Чечне основным нарушением норм гуманитарного права федеральными силами были массированные и неизбирательные бомбардировки и обстрелы.

Число свидетельств о неизбирательных бомбардировках и обстрелах, повлекших гибель мирных жителей, измеряется сотнями, в них упоминаются многие десятки населенных пунктов. Ниже описаны несколько эпизодов, относящихся к одному населенному пункту – городу Грозному.

21 октября 1999 г. федеральные войска нанесли удар ракетами класса «земля-земля» по центру г. Грозного, в частности по рынку и роддому. По сообщениям СМИ, погибли по меньшей мере 137 мирных граждан, в том числе 13 матерей и 15 новорожденных в роддоме. В мечети в поселке Калинина погиб 41 человек. Свыше 400 человек получили ранения. Все больницы г. Грозного были переполнены ранеными, которым врачи были не в состоянии оказать полноценную помощь, та же ситуация сложилась в других больницах (в Урус-Мартане и др.). Только некоторых тяжелораненых удалось отправить в Ингушетию. Военные утверждали, что целью

обстрела была «биржа» – рынок, на котором среди прочего продавалось оружие. Взрывы произошли не ближе 300 метров от «биржи», которая не пострадала.

27 октября 1999 г. в г. Грозном федеральные силы нанесли ракетно-бомбовый удар по жилым кварталам в районе магазина «Луч» по ул. Ленина. Официальные источники сообщили, что целью ракетного удара был дом Шамиля Басаева. Действительно, в том районе находились два дома Ш. Басаева, дом жены Д. Дудаева и здание шариятского суда, которые были частично разрушены. У дома Ш. Басаева снесло крышу в результате прямого попадания ракеты в соседний дом Н. Осмаева. При этом, во-первых, обстрелом и последовавшей бомбардировкой были разрушены прилегающие кварталы – не менее пяти двухэтажных домов, один пятиэтажный дом, множество частных домов. Многие жителей были убиты и ранены. Кроме того, на расположенной поблизости стоянке такси были уничтожены автомашины с находившимися в них водителями и пассажирами. Во-вторых, неизбирательной бомбардировке и обстрелу в тот день были подвергнуты практически все районы Грозного: город бомбили не менее шести самолетов, окраины обстреливали установки «Град». В этот же день самолеты нанесли ракетный удар по городской детской больнице № 2 и прилегающим кварталам. Рядом с больницей находился интернат для глухонемых, во дворе которого стоял какой-то военный объект. В результате пострадали жилые дома на соседних улицах – Украинской и Ветеринарной. В этот же день бомбили Заводской район, разрушены два пятиэтажных жилых дома; обстреливали район Катаяма. Был уничтожен завод «Электроприбор», пострадали расположенные рядом жилые дома и школа № 26.

6 декабря 1999 г. командование Объединенной группировки федеральных сил в Чечне обратилось к оборонявшим г. Грозный вооруженным формированиям и к жителям города с ультиматумом, требуя покинуть город до 11 декабря. Хотя ультиматум и предлагал мирным жителям выходить из города по «коридору безопасности», на практике такая возможность предоставлена не была (см. ниже). По некоторым признакам, планировались ковровые бомбардировки г. Грозного объемно-детонирующими авиабомбами. Только немедленно начавшаяся международная кампания протеста сорвала этот варварский план. Бомбардировки, обстрелы и попытки штурма продолжались до начала февраля 2000 г., когда чеченские отряды покинули Грозный (см. также раздел 10). К тому моменту город был практически полностью разрушен. Осаду в Грозном, не выходя из города, пережили, по разным оценкам, от 10 до 40 тысяч мирных жителей; число погибших, возможно, составило тысячи человек.

Статус «зон безопасности» для защиты гражданского населения должен гарантироваться обеими сторонами конфликта, в противном случае они должны располагаться в глубоком тылу одной из сторон. В декабре 1999 г. большая часть равнинных и предгорных районов Чечни федеральным командованием были объявлены «зонами безопасности». Федеральные структуры старались заставить вынужденных переселенцев вернуться туда из Ингушетии. Разумеется, никакого согласования статуса этих зон с чеченской стороной не было.

В селе Шали, отнесенном федеральным командованием к «зоне безопасности», утром 9 января на центральной площади в ожидании выдачи пенсии собралась толпа, преимущественно стариков. Они не знали, что в село вошли боевики, которые потребовали от занявшего оборону в комендатуре подразделения МВД РФ в течение часа покинуть село. Сотрудники МВД РФ вызвали огневую поддержку. Над площадью разорвалась боеголовка тактической ракеты. По сообщениям многих опрошенных, погибли более 150 мирных жителей. Бомбардировки и обстрелы продолжались до 12 января.

31 января и 1 февраля 2000 г. чеченские вооруженные отряды численностью в несколько тысяч человек вышли из г. Грозного по «коридору смерти» (см. также раздел 10). Потеряв несколько сот человек, они вышли на равнину к западу от г. Грозного и в течение нескольких дней отходили в горы, в том числе и через населенные пункты. Чеченские отряды пересекли села Закан-юрт, Шаами-юрт, Катыр-юрт и Гехи-чу, находившиеся в «зоне безопасности». Эти деревни подвергались бомбардировкам и обстрелам. Село Катыр-юрт было разрушено на 80%, погибли более 300 человек.

Понятие «гуманитарный коридор» в строгом смысле включает в себя систему безопасных маршрутов, которые в период действия коридора не обстреливают и не бомбят. Население должно быть оповещено о таких маршрутах. Тем, кто не может выйти самостоятельно, должна быть по возможности оказана помощь транспортом.

23 октября 1999 г. федеральное командование перекрыло выход беженцев из Чечни в Ингушетию, обещав открыть 29 октября контрольно-пропускной пункт (КПП). В тот день на трассе Ростов–Баку на многие километры растянулась очередь из людей и машин, среди которых были и те, что везли раненых при бомбардировке Грозного 27 октября. В районе села Шаами-юрт с воздуха были атакованы пять машин чеченского отделения Международного Комитета Красного Креста (МККК), имевшие «ясно обозначенные эмблемы Красного Креста». В результате погибли, по крайней мере, 25 человек, в том числе двое местных сотрудников МККК, и не менее 70 человек (в их числе один сотрудник МККК) были ранены. Вообще эта трасса неоднократно подвергалась обстрелам и бомбежкам, например 28 октября, 4 и 6 ноября.

Объявляя ультиматум бандформированиям, находящимся в г. Грозном, федеральное командование сообщало о возможности выхода мирных жителей по «коридорам безопасности». Однако опрос беженцев показал, что весь город круглосуточно подвергался бомбардировкам и обстрелам, и никаких «безопасных коридоров» не

было. О маршрутах выхода из города мирное население узнавало случайно, доходившая до людей информация была неопределенна. Листовки, разбросанные с самолетов, попали на территории заводов.

Приведенное выше свидетельствует о непропорциональном и неизбирательном применении силы, что является серьезным нарушением права на жизнь, свободу и безопасность гражданского населения Чечни. Массированный, систематический и неизбирательный характер бомбардировок позволяет классифицировать их, согласно ст. 2 Протокола II, как «коллективное наказание». При квалификации действий федеральных сил в Чечне с самого начала многие политики и журналисты употребляли термин «геноцид». Материалы мониторинга, проводившегося «Мемориалом» и исследованные юристами FIDH, показывают, что действия федеральных сил осенью 1999 г. – зимой 2000 г., повлекшие массовую гибель мирных жителей, можно назвать неизбирательными. Это не отменяет квалификацию бомбардировок и обстрелов как военных преступлений и преступлений против человечества.

Преднамеренные убийства гражданского населения, насилие, разграбление и уничтожение имущества

По мере установления федеральными силами контроля над территорией Чечни и учащения прямых контактов между военнослужащими и местным населением возросли угроза насилия военных по отношению к мирным жителям и одновременно угроза партизанской войны. Уставшие от насилия со стороны экстремистских вооруженных групп и от безвластия (см. раздел 8), жители Чечни были, возможно, готовы принять федеральную власть (даже после нескольких месяцев неизбирательных бомбардировок и обстрелов) – эта перспектива зависела от поведения военнослужащих.

В этих условиях был особенно важен личный фактор, и становилась особенно велика личная ответственность военнослужащих и командования. Но, как и в прошлую войну, слово «зачистка» (которым обозначались «операции по проверке паспортного режима») приобрело вполне определенное значение.

Первые сообщения о массовых убийствах мирных жителей военнослужащими федеральных сил в ходе «зачисток» относятся к началу декабря 1999 г. В дальнейшем мы имеем свидетельства о массовых убийствах, полученные от случайно выживших.

По словам жителя села Алхан-Юрт Вахи Умарова, вышедшего оттуда 12 декабря, на рассвете 1 декабря Алхан-Юрт был взят в кольцо федеральными войсками. В тот же день оттуда вывели большую часть жителей, остались около тысячи человек.

Совершенное военнослужащими федеральных войск в течение последующих двух недель нельзя назвать боевыми действиями: разрушения и поджоги, разграбление и вывоз имущества. По словам жителей села, только в ночь с 8 на 9 декабря военными были убиты семь человек, среди них: Хазуев Хумид, 55 лет, бывший работник МВД, пытался помешать грабежу своего имущества, был избит и расстрелян; Дудаев Айлампаш, старше 60 лет, был сожжен огнеметом в своем доме. Прибывшая в Алхан-Юрт комиссия во главе с представителем Правительства РФ в Чеченской Республике Н. Кошманом обнаружила награбленное в селе в расположении частей федеральных войск.

В январе 2000 г. федеральные войска в первую очередь установили контроль над предместьем г. Грозного, Старопромысловским районом, началась его «зачистка». В последующие дни там были убиты десятки мирных жителей, это сопровождалось ограблением жилищ и убитых.

После выхода в начале февраля чеченских отрядов из г. Грозного федеральные войска стали устанавливать контроль над городом. Вот что рассказала о «зачистке» жительница пос. Алдов медсестра Асет Чадаева:

«До 5 февраля 2000 г. в селе при бомбежках и обстрелах погибли или умерли от тяжелых условий и были похоронены 75 человек. 4 февраля в поселке появились солдаты – разведка. Они нам сказали, чтобы пятого уходили: «Вот за нами придут настоящие крутые». 5 февраля около 12 часов дня я услышала выстрелы на улице. Мы вышли и увидели, как российские солдаты поджигали дома. Я собрала людей с нашей улицы, чтобы всем быть вместе. Солдаты проверяли паспорта и увидели у меня в сумке медикаменты. Командир спросил, кем я работаю, я ответила, и он сказал: «Ты – медработник. Организуй как можно скорее захоронение убитых. Тут ребята в запарке ваших стариков уложили». Солдаты добивали моих больных, раненых мирных людей, стариков и женщин. Я лечила раненого соседа, Лему Ахтаева, 11 января минометный снаряд попал в их дом. 5 февраля его и другого моего соседа, Ахматова Ису, 1950 года рождения, сожгли. Мы нашли потом кости, собрали их в кастрюлю. Был сожжен также Байгираев Шамхан, его забрали из дома. Солдаты зверски убили 80-летнюю Ахматову Ракият: ранили, потом лежащую добили, она кричала: «Не стреляйте!». Эльмурзаев Рамзан, инвалид, был ранен 5 февраля днем, а потом ночью умер от перитонита. Братьев Идиговых заставили спуститься в подвал и забросали гранатами, один остался в живых, другого разорвало на куски. Всего в тот день мы не досчитались 114 человек, найдено 82 трупа».

Российские официальные лица отрицали участие федеральных сил в массовом убийстве жителей Алдов. Первоначально военная прокуратура заявила о непричастности армии, но под давлением местных жителей и правозащитных организаций расследование возобновлено. Как написано в направленном в ПЦ «Мемориал» ответе из военной прокуратуры СКВО, «...установлено, что военнослужащие частей МО и МВД РФ,

поднадзорных органам военной прокуратуры, в указанные дни в н.п. Алды боевых действий не вели, проверки паспортного режима не проводили, в связи с чем 3 марта 2000 г. в отношении них вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела на основании п. 2 ст. 5 УПК РСФСР за отсутствием в их действиях состава преступления.

Также установлено, что операции по т.н. «зачистке» н.п. Алды 5 и 10 февраля 2000 г. проводили сотрудники ОМОН ГУВД г. Санкт-Петербурга и Рязанской области, не поднадзорные органам военной прокуратуры. В связи с изложенным материалы проверки направлены прокурору г. Грозного для принятия законного решения.

Родственникам убитых жителей поселка Алды выданы следующие справки:

«5 февраля 2000 г. в первой половине дня в п. Новые Алды Заводского района г. Грозного Чеченской Республики сотрудниками подразделений МО и МВД РФ в ходе проверки паспортного режима было совершено массовое убийство мирных жителей, в т.ч. ...»

По этому факту Главным управлением Генеральной прокуратуры РФ на Северном Кавказе проводится расследование.

Следователь по особо важным делам

Главное управление Генеральной прокуратуры РФ на Северном Кавказе

Т. А. Мурдалов».

Формально основной целью «зачисток» была проверка паспортного режима, выявление и задержание участников чеченского вооруженного сопротивления. Задержания эти, как правило, были неизбирательны, и, как следствие, малоэффективны (см. раздел б). Нередко их сопровождали убийства, насилие над женщинами и практически всегда – разграбление и уничтожение имущества. Зачастую именно попытка оказать сопротивление насильникам или грабителям служила поводом для задержания или убийства. Иногда убивали свидетелей грабежа и грабили убитых.

Свидетельства пострадавших многочисленны. Ниже приведен официальный документ – письмо главы администрации села Дуба-Юрт Н. Кошману и в другие инстанции:

«Впервые с начала т.н. «контртеррористической операции» 31 декабря 1999 года село Дуба-Юрт Шалинского района Чеченской Республики было подвергнуто артиллерийскому обстрелу Западной группировкой федеральных войск. При этом мирное население села, где проживало 6 644 человека, не было хоть каким-то образом предупреждено об этом.

...Артобстрел и бомбардировки села продолжались весь период до 27 февраля 2000 года. За весь период обстрелов, пока население находилось в селе, в том числе и я, глава администрации, имам мечети, систематически разрушались дома, но ни разу не было случая, чтобы они горели. 27 января и 5–6 февраля 2000 года все жители села... вышли из Дуба-Юрта.

...22.02 здесь начали впервые гореть дома. В первый день сгорело 13 домов, на следующий день – 6 домов, 25.02 – 14 домов... До настоящего времени продолжают гореть дома. 1 марта с.г. я, как вновь назначенный глава администрации села, вместе с представителем военной комендатуры и МЧС РФ находился в селе, видел всю картину разрушений на тот период, как солдатами после грабежей сжигались дома мирных граждан.

11.03. вместе с военными я вновь находился в селе и снова видел аналогичную ситуацию. В этот день мы видели горящие дома... Все эти противоправные действия, которые никак нельзя отнести к «контртеррористической операции», продолжают, хотя село Дуба-Юрт занято федеральными войсками еще 28 февраля с.г. и никаких боевых действий здесь не велось.

...Мы по-прежнему с представителями военной прокуратуры, МЧС РФ и другими службами, находящимися на блокпосту на окраине пос. Чири-Юрт, продолжаем каждый день видеть произвол военных, все новые и новые горящие дома. Такую обстановку реально видят многие тысячи жителей соседних сел, так как Дуба-Юрт расположен на возвышенности... В день подготовки данного сообщения в селе горят 12 очередных домов.

Глава администрации с. Дуба-Юрт

А.Яхьяев

12 марта 2000 года».

К заявлению был приложен следующий акт:

«Акт

Мы, нижеподписавшиеся:

Глава н.п. Дуба-Юрт Яхьяев А. Ф.

Представитель МЧС п-к Войченко Ю. П.

Зам. командира в/ч 69771 ВР п/п-к Ларичев С. В.

составили настоящий акт осмотра и совместного наблюдения села Дуба-Юрт в том, что проходящие через

село колонны военной техники (находящийся в них личный состав) систематически грабят и поджигают дома мирных жителей.

(Подписи, печать в/ч 69771).»

Приведенные документы свидетельствуют о грабежах, не связанных с проведением «контртеррористической операции» непосредственно, т.е. с «проверками паспортного режима». Однако вместе с «зачистками» и «фильтрацией» (см. раздел 6) они образуют систему устрашения, основанную на неизбирательном насилии, т.е. систему управления путем террора. Но эта система неэффективна, так как неизбежно порождает ответное сопротивление. Родственники жертв насилия пополняют отряды сепаратистов, их поддержка среди населения будет расти: терроризм подпитывается террором.

Ответственность за совершенные убийства, за насилие и грабежи может быть возложена не только на непосредственных исполнителей и командиров частей, но и на командование Объединенной группировки и на высших должностных лиц России.

В большинстве ставших известными случаев свидетели обвиняют в преступлениях сотрудников спецподразделений МВД. В то же время есть множество примеров, когда войсковые подразделения или военнослужащие вели себя достойно. Сообщения об убийствах поступили, в основном, из западной и центральной части Чечни, к этим районам относится большая часть всех собранных свидетельств.

Ответственность за происходящее сегодня в зоне вооруженного конфликта лежит на должностных лицах разного уровня и различных ведомств.

Первое. «Это война не генералов, а полковников»: действия частей определяются прежде всего их командирами, а не приказами вышестоящего командования. Именно командир, а за ним офицеры частей и подразделений определяют, во-первых, моральное состояние личного состава и его управляемость, во-вторых, знание норм гуманитарного права и готовность им следовать. К сожалению, первое в федеральных частях чаще всего неудовлетворительно, а второе – практически отсутствует.

Второе. Преступники имели основания рассчитывать на безнаказанность: подавляющее большинство военных преступлений, совершенных в ходе первой чеченской войны, не были расследованы, а виновные не были наказаны. В ходе нынешнего конфликта прокуратура в лице Главного военного прокурора Ю. Демина заранее, до проведения расследований, оправдывала все действия федеральных сил. Это попустительство порождало новые преступления.

Третье. Развернутая с самого начала конфликта античеченская и антикавказская пропаганда, ставившая знак равенства между террористами и сепаратистами и стиравшая грань между комбатантами и мирными жителями, развернутая российским официозом и подхваченная затем большинством политиков и большей частью СМИ, также подталкивала к насилию и неизбирательным действиям и заранее оправдывала преступников. Это стало возможно в результате трех лет сознательного построения реваншистской мифологии, фальсификации, которыми занимались прежде всего пропагандистские структуры силовых ведомств, а также смыкавшиеся с ними националистические, «державные» и «патриотические» силы. В настоящее время пропаганда не только не призывает к гуманному отношению и защите мирного населения, но акцентирована на «мести за погибших товарищей», т.е. заранее оправдывает новые преступления.

Четвертое. Руководство группировки федеральных сил систематически покрывало преступников. После убийств мирных жителей в селе Алхан-Юрт генерал Шаманов публично требовал «не трогать грязными руками российских солдат».

Пятое. Российское политическое руководство, прежде всего В. В. Путин, основой предвыборной кампании которого стала «контртеррористическая операция» в Чечне, оправдывало действия военных – и исполнителей преступлений, и руководителей группировки.

Вопрос о том, кто и в какой степени несет юридическую ответственность за преступления против гражданского населения, вряд ли может быть решен без исследования документов, допроса свидетелей и подозреваемых в судебном следствии, что в настоящее время в России невозможно.

Система «фильтрации»: задержания и пытки, исчезновения и казни

Одно из основных и массовых нарушений прав человека на контролируемых федеральной стороной территориях – это так называемая фильтрация:

- массовые неизбирательные задержания (подчас – недобровольные исчезновения) гражданских лиц;
- пытки, жестокое обращение и издевательства над ними в местах содержания;
- внесудебные казни.

Все это вновь (и, видимо, на долгие годы) порождает проблему поиска без вести пропавших.

Приведем фрагмент рассказа жителя Ингушетии, задержанного 22 января 2000 г. и проведенного 15 дней в первом из известных «фильтров» в Чернокозово:

«На каком основании нас задерживают? Мне объявили, что раз я – ингуш и нахожусь на территории Чечни, значит я боевик-наемник, мне платят чеченцы. Я им объяснил, что ищу мать, хочу узнать, вышла она из Грозного или нет, можете проверить по такому-то адресу, но меня и не собирались слушать.

Нас отправили в Чернокозово на автобусе, буквально запинали под сиденья, головой вниз, забивали под сиденья прикладами, моя спина вся изуродована. Чернокозово – бывшая колония, но все корпуса или разрушены, или непригодны, и заключенных содержат в штрафном изоляторе.

На 50 метров от автобуса до здания выстроился коридор из солдат, мы должны были пробежать, опустив голову вниз, нас били дубинками и ногами. В здании нас положили на пол и начали вызывать по одному в кабинет. Там догола раздевают и кладут на холодный бетонный пол, и так ведут допрос. Узнав, что у меня большое сердце, пинали меня, пытаюсь попасть в область сердца все время, что я лежал голый на полу.

Камера рассчитана на трех человек, нас запихали туда 21 человека, всего в СИЗО – около 200 человек, периодически каждого выводили и избивали. Наверное, среди нас были боевики, но, избивая, солдаты не знали, кто есть кто – били подряд.

Избиения продолжаются круглосуточно – у них меняются смены, отдыха нет. Если сравнить избиения днем и ночью, то днем нас «по головке гладили». Вызов продолжается 15–20 минут, и все это время избивают; за те дни у меня было, как мы это называли, 11 «боевых вылетов». Из камеры могли просто вызвать, потому что ты им чем-то не понравился, и тогда избивают прямо у дверей в камеру в коридоре. Если вызывают пофамильно, значит, на допрос, а это – тоже избиение. В коридоре солдаты, пока идешь, тебя избивают. Дознаватель обычно задавал один и тот же первый вопрос: «Кого ты убил? За что убивал?». Я отвечаю: «Я житель Ингушетии, я не мог никого убить». Но им было бесполезно объяснять, они были пьяны до невменяемости. Если теряешь сознание, не спеша обливают тебя водой и продолжают. Одно из составляющих этого ада – электрошок: два провода подносят к телу, человек «вырубается», после этого его обливают холодной водой. Я подвергался электрошоку четыре раза.

Во второй камере содержали женщин, как молодых, так и старых. Я их не мог видеть, но кричали они страшно. Им было очень больно. Я избиения переносил легче, чем крики».

Все показания похожи друг на друга. О том же рассказывал и корреспондент радио «Свобода» А. Бабицкий, содержащийся в Чернокозово. Несмотря на официальные опровержения, косвенно это признали и власти, сменив 7 февраля там персонал, после чего условия содержания значительно улучшились.

В последующие месяцы аналогичные свидетельства получены и от людей, содержащихся в различных местах практически во всех районах Чечни; все они были освобождены как ни в чем не виновные, но, как правило, после уплаты родственниками выкупа.

Рассказы людей, освобожденных из «фильтрационных лагерей», как их обычно называют, рисуют картину бессмысленности и жестокости: произвольное задержание, пытки, жестокое обращение и издевательства. Тем не менее система «фильтрации», действующая в настоящее время в Чечне, создана для достижения вполне определенных целей. Происходящее там нельзя свести к отдельным эксцессам, это следствие последовательного применения сил и средств, выбранных для решения поставленной задачи.

Задачей системы «фильтрации» является содержание задержанных по подозрению в участии в незаконных вооруженных формированиях и проведение дознания. По его результатам задержанные должны быть либо отпущены, либо переведены в иные пенитенциарные учреждения. По своему статусу «фильтрационные пункты» (таково было их официальное наименование в прошлую войну; теперь так их называют по привычке) различны. Большая их часть официально называется изоляторами временного содержания (ИВС), они, как правило, организованы при вновь созданных районных отделах внутренних дел. Два места содержания (в Чернокозово и в Грозном) имеют статус следственного изолятора, там возможно длительное содержание подследственных. Службу на «фильтрапунктах» несут сотрудники МВД, оперативники и спецназ Главного управления исполнения наказаний (ГУИН) Министерства юстиции РФ, обращение с задержанными здесь не может быть лучше, чем в пенитенциарных учреждениях России: в Чечне сказывается ожесточение войной и ощущение своей полной безнаказанности. Из СИЗО задержанных могут этапировать за пределы Чечни: в следственные изоляторы в Ставропольском крае (города Ставрополь, Пятигорск) и в Дагестане, и далее – так система «фильтрации» сопрягается с пенитенциарной системой Российской Федерации.

В апреле 2000 г. общее число прошедших через СИЗО Чернокозово, превысило тысячу человек. Всего же с учетом того, что большую часть задержанных освобождают еще из ИВС, было задержано несколько тысяч человек, не считая неофициальных мест содержания.

Другая важная структура, с которой соприкасается система «фильтрации» – воюющая армия и внутренние войска, а также армейская разведка и «спецназ». В расположении воинских частей задержанных, как правило, содержат в глубоких (3–4 метра) ямах. Эти и иные временные места содержания задержанных гражданских лиц совершенно незаконны. В воинских частях ведутся первые допросы задержанных, происходит некое подобие дознания. Одно из таких мест – Ханкала, штаб Объединенной группировки федеральных сил. Люди, переведенные оттуда в другие места содержания, утверждают, что именно в

Ханкале обращение с задержанными и избиения в ходе допросов были особенно жестоки. По сообщениям журналистов, в Чечне (как и в прошлую войну) имели место расстрелы задержанных без суда. Кроме того, в ходе боевых действий обычная практика спецназа – уничтожение пленных после «форсированного допроса». Методы допроса отличаются крайней жестокостью. Ситуация усугубляется бесконтрольностью и даже попустительством со стороны командования и военной прокуратуры. Как эпизод именно из этой части процесса «фильтрации» следует рассматривать похищение, изнасилование и убийство 17-летней жительницы с. Танги-Чу Х. В. Кунгаевой военными 160-го танкового полка во главе с полковником Будановым.

Опасность «пропасть без вести» также особенно велика именно при задержании военными. Нередко люди просто «исчезают» на блокпостах и в воинских частях. Так, есть много свидетельств об «исчезновениях» на блокпосту «Южный» у села Дуба-Юрт, на единственной дороге, ведущей из горных районов.

13 января 2000 г. там были задержаны четыре человека, которые в период действия «гуманитарного коридора» по предварительной договоренности с персоналом блокпоста на двух грузовых автомобилях направлялись в горные села, откуда намеревались вывезти свои семьи и имущество. Они были препровождены в штаб генерала Шаманова, там какое-то время содержались в подвале кафе «Чохкар». Дальнейшая судьба их неизвестна, как и местонахождение автомобилей.

18 февраля 2000 г. на блокпосту были задержаны три человека на двух легковых автомобилях, которые в составе большой группы вывозили раненых при бомбежке горного села Асланбек-Шерипово. Позднее старший офицер на блокпосту дал слово их родственникам, что вместе с машинами отправил их назад, в горы. Но в селе они не появились, а через месяц рядом с блокпостом были обнаружены зарытые в землю остатки автомашин, раскатанных гусеницами бронетехники. Дальнейшая судьба задержанных неизвестна.

6 марта 2000 г. на блокпосту были задержаны двенадцать мужчин из группы жителей села Улус-Керт, выходящих в сторону села Дуба-Юрт в сопровождении солдата-десантника. Десантник был также задержан и избит. Женщин старший офицер посадил на автомобиль и отвез от блокпоста, сказав: «Ваши мужики нам не нужны, их сейчас отпустят после проверки документов». С тех пор этих мужчин нигде не видели; родственники безуспешно обращались в комендатуры и в администрации разных сел и районов.

В прошлую чеченскую войну подобные «исчезновения» также приняли массовый характер. Проблема пропавших без вести стояла первой на всех переговорах, но решена не была – до сих пор разыскиваются около полутора тысяч человек. Некоторые из них, по-видимому, были расстреляны или погибли в результате избиений и пыток. События на дуба-юртовском блокпосту показывают, что безнаказанность порождает новые преступления.

Вообще, «фильтрация» предполагает наличие массива «фильтрационных дел» или, по крайней мере, наличие списка лиц, подлежащих задержанию. Между тем, и к началу боевых действий, и через полгода подобный список, по-видимому, отсутствовал.

В связи с этим неизбежно возникают три обстоятельства.

Во-первых, неизбирательные задержания: именно об этом свидетельствуют и многочисленные свидетели, и люди, освобожденные из фильтрапунктов. Например, в ночь с 28 на 29 января в селе Старые Атаги были задержаны и отправлены на фильтрапункт более 60 жителей. Накануне в селе были произведены два выстрела по федеральной комендатуре. Была осуществлена «проверка паспортного режима», задержания проводились по ее итогам. Очевидно, что федеральные силы, с одной стороны, не имели представления о том, кого же следует задерживать, а с другой – задержали заведомо больше людей, чем могли быть причастны к обстрелу.

Большинство из задержанных после «фильтрации» были отпущены. О неизбирательном задержании выходящих из села мужчин рассказывали жители и других сел.

Во-вторых, при неизбирательных задержаниях становится неясен даже круг вопросов, которые могут быть заданы задержанному. При отсутствии предварительно собранных материалов, какой-либо доказательной базы следователи и дознаватели добиваются от задержанных личного признания. Этому служат избиения, пытки, жестокое обращение.

В-третьих, отсутствие доказательной базы дает широкую возможность не только для произвольного задержания, но и для произвольного освобождения – то есть для коррупции. Действительно, большая часть задержанных была освобождена после уплаты выкупа.

Таким образом, система «фильтрации» не только преступна, но и неэффективна и контрпродуктивна (если стать на позицию ее создателей), поскольку способствует росту рядов чеченского сопротивления.

Например, в начале февраля 2000 г., после неизбирательного задержания мужчин из села Шаами-Юрт, многие жители села Катыр-Юрт мужского пола, чтобы избежать «фильтрации», ушли оттуда не вместе с беженцами, а вслед за боевиками в горы. Очевидно, что распространяющаяся среди чеченцев информация о положении в фильтрационных пунктах тоже способствует росту сопротивления (впрочем, как и иные неизбирательные действия федеральной стороны – обстрелы, бомбардировки и т.п.).

Неизбирательность при задержаниях (как и при ведении боевых действий) является следствием плохой разведки, планирования и управления. Способы, используемые федеральной стороной, дабы компенсировать эту избирательность – массовые задержания и применение физического воздействия – также не решают проблему, усугубляя как преступный характер системы «фильтрации», так и побочные последствия ее деятельности.

В связи с вышеизложенным, радикально изменить ситуацию может только систематическая инспекция мест содержания международными комиссиями, прежде всего – направленными Комитетом по предотвращению пыток Совета Европы. Можно сформулировать некоторые рекомендации для таких международных инспекций мест содержания задержанных:

1. Инспекция международными организациями должна носить комплексный характер. Администрация может легко подготовиться к инспекции отдельного пункта, переместив куда-либо часть задержанных; скрыть работу всей системы невозможно.
2. Необходима проверка первичной учетной документации: книг регистрации, картотек, компьютерных баз данных. Проверка должна коснуться как фильтрационных пунктов на территории Чечни, так и СИЗО в соседних регионах. Полная фальсификация учетной документации либо выделение «чеченской» картотеки сложно и маловероятно.
3. Необходимо требовать строжайшего учета задержанных с самого первого момента, независимо от принадлежности задержавших их сил. Это может препятствовать «исчезновению» людей и облегчит последующие инспекции.

Положение вынужденных переселенцев

С 5 сентября, когда федеральные силы, отражавшие вторжение отрядов Ш. Басаева в Новолакский район Дагестана, начали обстреливать граничащие с Дагестаном западные и северные районы Чечни, оттуда потянулись беженцы. Мы и далее будем употреблять этот термин, хотя, по российскому законодательству, они имеют статус вынужденных переселенцев. К беженцам можно отнести несколько тысяч, бежавших в Грузию, к вынужденным переселенцам – около трехсот тысяч, выехавших, в основном, в Ингушетию. Миграционные потоки внутри Чечни были еще значительнее. Хотя российские официальные лица утверждали, что на момент начала конфликта население Чечни не превышало 350 тысяч, демографические оценки дают иную цифру: более 750 тысяч человек. Большинство из них в течение конфликта были перемещенными лицами.

Так как границы Ставропольского края и Дагестана были в сентябре 1999 г. фактически блокированы, то движение основной массы беженцев осуществлялось через чечено-ингушскую административную границу. Выезд дальше вглубь России, через Северную Осетию, Кабардино-Балкарию, Ставропольский край, оказался невозможен. 29 сентября органы внутренних дел Северного Кавказа получили следующее распоряжение:

Министру внутренних дел Республики Северная Осетия – Алания
генерал-майору внутренней службы Дзантиеву К. П.
ТЕЛЕФОНОГРАММА

В связи с обострением обстановки, командующий объединенной группировкой федеральных сил «Запад» генерал-майор Шаманов приказал закрыть проезд и проход автотранспорта и гражданских лиц с территории Чеченской Республики на территорию Республики Ингушетия и РСО-А через КПП и КПМ.

Резолюция замминистра внутренних дел Осетии была такова:
«Самый жесткий режим. Ни одна машина не проходит, ни одна!»

Вышедшие в Ингушетию люди оказались заперты там на много месяцев. Хотя в дальнейшем у беженцев и появилась возможность выезда на поезде или самолете вглубь России, ею воспользовались немногие. Выезд же автомобильным транспортом в соседние республики и края, на который согласилось бы большинство, по-прежнему был затруднен.

На 1 сентября 1999 г. в Ингушетии находились 13 468 беженцев с 1996 г. от первой чеченской войны и около 17 тысяч – с 1992 г. из Пригородного района Северной Осетии. Из Чечни же было зарегистрировано прибывших:

1 октября 1999 г.	64 631
6 октября	118 782
11 октября	145 993
1 ноября	156 625
13 ноября	192 800

16 декабря	249 037
14 января 2000 г.	261 741
10 февраля	274 000

Собственное население Ингушетии при этом составляет 310 тысяч человек.

Выезд в центры временного размещения практически отсутствовал (на 13 ноября – 38 человек, на 16 декабря – 423, на 14 января 2000 г. – 613), в основном ехали к родственникам и знакомым (по железной дороге на 13 ноября – 13 807 человек; на 16 декабря – 31 000; на 14 января 2000 г. – 41 231). Выезд в Грузию через Северную Осетию также составил несколько тысяч человек.

Хотя движение через границу шло в обоих направлениях, в основном это были люди, ехавшие из Чечни за продовольствием в Ингушетию, либо из лагерей в Ингушетии проверить, не разрушено ли жилье, и вернуться назад. Ощутимый встречный поток начался лишь в январе 2000 г. – на 14 января 43 118 человек возвратились в Чеченскую Республику. Тем не менее, каждая новая вспышка боевых действий (в январе в Шали и Аргуне, в начале февраля в западных районах, в марте в Комсомольском, в апреле на юго-востоке Чечни) вызывала приток беженцев в Ингушетию. В апреле 2000 г. вернулись в Чечню около 53 000 человек.

Общее число вынужденных переселенцев из Чечни, зарегистрированных в Ингушетии на начало мая – 185 тысяч. Подворный обход, проведенный Датским советом по беженцам, дает большее количество – 224 тысячи, так как многие не регистрируются.

По прогнозам МЧС и гуманитарных организаций, с учетом возможности возвращения обратно в Чечню, на следующую зиму в Ингушетии останутся 60–100 тысяч беженцев, с учетом беженцев прошлой войны и из Северной Осетии – 100–140 тысяч.

Таким образом, Ингушетия приняла на себя заботу о четырех пятых из общего количества беженцев, вышедших из Чечни.

Для приема вынужденных переселенцев из Чечни в Ингушетии были развернуты лагеря (городки), вмещавшие до 22 тысяч человек. Некоторые из них (Кантышево, Сунжа) были вскоре ликвидированы, остались: город Карабулак – железнодорожный состав и палаточный лагерь «Барт», станция Слепцовская – железнодорожный лагерь «Северный» и палаточный «Спутник», лагерь Аки-Юрт на севере, в Малгобекском районе.

Еще около 20 тысяч человек живут в приспособленных хозяйственных постройках: от бывших свиноферм до мечетей. 80% живут в домах жителей Ингушетии: в октябре 1999 г. некоторые семьи приняли по 200 и даже по 400 человек. Некоторые беженцы снимают жилье, чаще – живут даром.

Верховный Комиссар ООН по делам беженцев Садако Огата, посетившая Ингушетию, заявила, что там нет признаков гуманитарной катастрофы. Официальные лица РФ в дальнейшем, ссылаясь на ее заявление, утверждали, что обстановка там удовлетворительная. На самом деле слова Комиссара означают лишь, что не было массовой гибели граждан от голода, холода, эпидемий, жажды. Однако можно утверждать, что осенью и зимой 1999–2000 гг. ситуация в лагерях вынужденных переселенцев в Ингушетии находилась на грани гуманитарной катастрофы.

Продовольственное снабжение было налажено не сразу и было явно недостаточным для холодного времени года. К новому году в лагерях заработали кухни, было налажено горячее питание и выдача хлеба. Но затем из-за отсутствия финансирования кухни закрылись, возникли даже перебои с хлебом. Ситуацию спасает помощь международных гуманитарных организаций, с 2000 г. поставляющих в Ингушетию более половины необходимого количества продовольствия. Налажен эффективный двойной взаимный контроль за распределением гуманитарной помощи – со стороны уполномоченных структур Ингушетии и представителей организаций-доноров. Тем не менее большинство беженцев истощены многомесячным недостаточным питанием.

Развертывание палаток, их отопление, снабжение лагерей топливом также были неудовлетворительны в холодное время. Дров и угля не хватало, газ в лагерях провели лишь к весне. Многие железнодорожные вагоны не отапливались. Только небывало теплая зима позволила людям избежать гуманитарной катастрофы.

Санитарное состояние лагерей также было крайне неудовлетворительно. Бани не работали, средств гигиены не было, как и сменной одежды и постельного белья. Распространились вшивость и чесотка. Больные с открытой формой туберкулеза жили в палатках или плацкартных вагонах вместе с десятками других людей. В отчете «Врачей мира» за февраль 2000 г. физическое состояние беженцев отмечалось как тревожное: более половины были поражены заболеваниями дыхательных путей, 35% детей недоедали, 90% истощены физически и психически, у четверти зафиксирован посттравматический синдром.

В лагерях не было туалетов, накапливался мусор. Эпидемии не возникли осенью и зимой, а весной ситуация была взята под контроль специалистами МЧС, ликвидировавшими вспышки тифа.

В целом гуманитарная ситуация в Ингушетии была существенно тяжелее, чем на Балканах весной 1999 г. Люди умирали, но массовой их гибели удалось не допустить лишь усилиями ингушского народа и руководства. В настоящее время ситуация в лагерях отошла от грани гуманитарной катастрофы, но остается тяжелой.

Положение перемещенных лиц внутри Чечни, в том числе в лагерях в Знаменском, Серноводске и Ассиновской, было и остается еще более тяжелым, чем в Ингушетии.

Людям, вынужденным в результате боевых действий в 1999–2000 гг. бежать из Чеченской Республики, в нарушение российского Закона «О вынужденных переселенцах» миграционная служба не предоставляла статуса вынужденных переселенцев. Это связано с тем, что предоставление такого статуса накладывает на государство определенные обязанности по отношению к вынужденным переселенцам. Чиновники ссылаются на то, что нет специального постановления Правительства РФ по этой категории граждан России.

Людей, вынужденно покинувших свое место постоянного проживания в Чечне, лишь регистрировали и выдавали справку по форме № 7. Такой регистрационный документ не предоставляет его обладателю какого-либо статуса, но лишь при его наличии человек может просить о размещении его в одном из лагерей (городков) вынужденных переселенцев, регулярно бесплатно получать некоторые продукты питания, хотя ни то, ни другое не гарантировано. Обладатели справки имеют право на бесплатный проезд в любой регион России и обратно, они могут просить также направить их в какой-нибудь из центров временного размещения беженцев и вынужденных переселенцев, расположенных в других районах России. Лишь при наличии справки в дальнейшем человек может надеяться на получение когда-нибудь в будущем статуса вынужденного переселенца и, может быть, даже – на компенсацию за уничтоженное имущество.

Лишь весной 2000 г. из нескольких регионов России поступили сообщения о том, что некоторым вынужденным переселенцам удалось получить соответствующий статус.

Тяжелое положение и отсутствие юридического статуса, по мнению многих беженцев, российские власти использовали, чтобы вынудить их вернуться в Чечню.

Действительно, не сумев предотвратить выход беженцев из Чечни, но удержав большую их часть в Ингушетии, власти Российской Федерации (прежде всего руками МЧС РФ и Представительства Правительства РФ в Чеченской Республике) старались любыми средствами в короткие сроки вернуть их назад. 12 ноября 1999 г. представитель Правительства РФ в Чеченской Республике Н. Кошман заявил, что до 25 декабря все чеченские вынужденные переселенцы будут перемещены из Ингушетии на территорию Чечни. По его словам, такую задачу поставил В. В. Путин.

Тогда же большая часть равнинных и предгорных районов Чечни были объявлены федеральным командованием «зонами безопасности». 17 декабря Федеральная миграционная служба издала приказ № 110, предписывающий миграционным службам приостановить регистрацию по форме № 7 людей, выехавших оттуда и «оказывать содействие в возвращении граждан в места своего постоянного проживания». Началась насильственная репатриация: 18 декабря из лагеря «Северный» в Ингушетии 36 вагонов были перевезены в Чечню, в Серноводск; 5 и 6 января 2000 г. – еще 11 вагонов. Значительная часть беженцев переезжать отказалась.

Многие из объявленных «зонами безопасности» населенных пунктов были очень сильно разрушены, а лагеря для размещения беженцев не были готовы. Но главное – безопасность в этих «зонах» гарантирована не была: в январе–феврале там развернулись боевые действия (см. раздел 4). Кроме того, люди опасаются насилия, грабежей, убийств или произвольного задержания (см. разделы 5 и 6). Доступ в Чечню независимых наблюдателей (журналистов, правозащитных и международных организаций) затруднен военными властями (см. раздел 8), и люди боятся оказаться в изоляции, попасть в полную зависимость от любого одетого в форму человека.

Особенности пропагандистского обеспечения военной операции в Чечне

Официальная информация о событиях в зоне конфликта подчас противоречила сообщениям не только независимых журналистов, но и других официальных органов. Эту информацию можно было бы ошибочно считать непродуманной и бессистемной. Между тем, российские силовые, дипломатические и пропагандистские структуры, полагая, что неудача федеральной стороны в конфликте 1994–1996 гг. во многом (если не исключительно) объяснялась поражением в «информационной войне», предприняли целый комплекс действий, направленных на создание «виртуальной реальности»:

- искажение ситуации в зоне конфликта на Северном Кавказе, в которой действия федеральных сил были бы обоснованы;
- создание образа действий федеральной стороны, якобы соответствующих нормам внутреннего и международного законодательства;
- воспрепятствование работе журналистов, международных и неправительственных организаций в получении ими объективной информации из зоны конфликта.

Во-первых, чтобы вывести внутренний вооруженный конфликт в Чечне за рамки норм гуманитарного права, были предприняты шаги, дискредитирующие сепаратистов как сторону конфликта. Пропагандистские усилия были сосредоточены на четырех направлениях, соответствующих четырем критериям, данным в Протоколе II к Женевским конвенциям. При этом действительно имевшим место преступлениям чеченских формирований экстремистам (см. раздел 9) придавалось абсолютное значение, все сепаратисты приравнивались к террористам. Отрицались наличие ответственного командования чеченскими отрядами и контроль ими территории, утверждалось, что эти отряды в подавляющем большинстве состоят из наемников и сами не соблюдают нормы гуманитарного права.

Во-вторых, чтобы исключить парламентский и прокурорский контроль за действиями федеральной стороны в Чечне, доказывались невозможность и нецелесообразность введения режима чрезвычайного положения. Для этого официальные лица систематически утверждали, что отсутствует соответствующий закон и что введение ЧП в Чечне сделало бы невозможным проведение выборов в России в целом.

В-третьих, необходимо было оправдать использование правового режима «контртеррористической операции» (см. раздел 3). На международной арене этот тезис был использован, чтобы представить федеральные войска «передовым отрядом» борьбы цивилизованного мира с международным терроризмом. Для этих целей федеральная пропаганда систематически отождествляла все чеченские отряды – всех вооруженных сепаратистов – с террористами, подчеркивая особую роль среди них иностранцев – «террористов международных».

Одновременно создавался образ действий федеральной стороны, якобы соответствующих как нормам внутреннего российского, так и международного законодательства. Режим «контртеррористической операции» должен был отвечать не только критериям гуманитарного права, но и более жестким критериям как по избирательности нанесения ударов по противнику, так и по защите гражданского населения.

В результате в первые месяцы войны создавалась «виртуальная реальность», в которой федеральные силы наносили исключительно «точечные удары» (смотри раздел 4).

Когда же от бомбежек и обстрелов из Чечни двинулись сотни тысяч вынужденных переселенцев, была запущена версия о том, что «террористы» сами изгоняют оттуда мирных жителей. Хотя дороги, по которым люди выходили из зоны боевых действий, также подвергались бомбардировкам и обстрелам, федеральная пропаганда называла их «гуманитарными коридорами». Наконец, сообщения о сложившейся в Ингушетии и Чечне чрезвычайно тяжелой ситуации были объявлены «иллюзией гуманитарной катастрофы». Чтобы показать принципиальную невозможность такого положения, общая численность населения довоенной Чечни двукратно занижалась.

С декабря 1999 г., после того, как федеральные силы взяли под контроль большую часть территории Чечни, в официальной пропаганде появились новые акценты. Теперь отрицались убийства мирных жителей (в Алхан-Юрте, Старопромысловском районе, в поселке Алды) (см. раздел 5), пытки и жестокое обращение над задержанными в «фильтрационных пунктах» (см. раздел 6). Контролируемая федеральными силами территория была объявлена «зоной безопасности», хотя уже через несколько недель там возобновились бои, повлекшие массовую гибель мирных жителей.

Вообще же выборы в Государственную Думу и Президента РФ оказали решающее влияние и на ход конфликта на Кавказе, и на его освещение. «Маленькая победоносная война», тезисы о крупных успехах и малых потерях федеральных сил, стали основным элементом предвыборной кампании «партии власти».

Создание и поддержание этой «виртуальной реальности» требовало изоляции зоны вооруженного конфликта от независимых наблюдателей.

Хотя чрезвычайное положение в Чечне объявлено не было, федеральные власти резко ограничили на ее территории свободу передвижения. Открытая независимая работа правозащитников или журналистов там практически невозможна. Введенные военным командованием требования обязательной аккредитации предусматривают работу журналистов в зоне конфликта в обязательном сопровождении представителей пресс-центра Объединенной группировки, что, в частности, мотивируется «требованиями безопасности».

До осени 1999 г. корреспонденты избегали посещать Чечню, справедливо опасаясь похищения: журналист газеты «Московские новости» Д. Бальбуров был захвачен в Ингушетии и переправлен в Чечню в октябре 1999 г. (о захвате в заложники и убийстве корреспондента ИТАР–ТАСС В. Яцины см. раздел 8). В октябре 1999 г. – январе 2000 г. чеченские власти, также озабоченные вопросами пропаганды, создали условия для работы журналистов, выделяя им охрану. Кроме того, в условиях военной операции работа «рынка» торговли заложниками была нарушена, и опасность похищения снизилась. В те месяцы журналисты во многом успешно освещали события в Чечне.

Федеральные силовые структуры предприняли серию провокаций против групп журналистов, освещавших положение в осажденном Грозном. 16 января 2000 г. ими был задержан и помещен в фильтрационный пункт Чернокозово А. Бабицкий, корреспондент радио «Свобода», освещавший ход конфликта в Чечне с начала военных действий. Его репортажи к тому времени остались чуть ли не единственным источником независимой

информации, широко распространявшейся в России. О задержании А. Бабицкого объявлено не было, силовые структуры признали этот факт лишь после широкой кампании протеста и тут же инсценировали якобы добровольный «обмен» журналиста на пленных солдат. «Полевой командир», которому передали А. Бабицкого, был членом подконтрольной российским спецслужбам группировки. 25 февраля в Дагестане, при попытке спецслужб переправить его за границу по фальшивому паспорту, А. Бабицкому удалось освободиться. Он был немедленно задержан и обвинен в подделке документов. Сегодня А. Бабицкий находится под следствием, он освобожден под подписку о невыезде.

Многочисленные ограничения свободы передвижения по территории Чечни и перечисленные выше обстоятельства позволяют утверждать, что и неправительственные правозащитные организации, национальные или международные, также не могут свободно и безопасно работать на территории Чечни.

Нарушения норм гуманитарного права чеченской стороной

Нарушение прав человека и норм гуманитарного права чеченскими вооруженными формированиями называлось федеральной стороной в качестве одной из основных причин начала операции в Чечне в 1999 г. и невозможности перехода к политическому разрешению конфликта.

Сегодня можно уверенно констатировать, по крайней мере, два типичных нарушения норм гуманитарного права вооруженными формированиями Чеченской Республики Ичкерия в период конфликта: размещение военных объектов вблизи гражданских и внесудебные казни, пытки и издевательства над пленными российскими военнослужащими и сотрудниками МВД.

Мирные жители неоднократно обвиняли вооруженные формирования Чеченской Республики Ичкерия в том, что они размещали свои позиции в населенных пунктах, а военные объекты – рядом с гражданскими.

Еще в сентябре 1999 г., когда отходившие из Дагестана отряды Ш. Басаева пытались пройти через село Зандак, жители села пытались воспрепятствовать этому. Боевики все же прошли через село под угрозой применения оружия. В последующие дни десятки жителей села были убиты и ранены при обстрелах федеральными войсками.

В Шатойском районе боевики из ваххабитских отрядов, отступивших туда в начале декабря 1999 г. из Урус-Мартана, неоднократно открывали огонь по самолетам федеральной авиации из сел с передвижных зенитных установок и быстро отходили. В результате самолеты наносили по селам ракетно-бомбовые удары, среди жителей были убитые и раненые.

Наиболее показательны события в селе Алхан-Кала во время отхода чеченских отрядов из г. Грозного. По словам местных жителей и находившейся в Алхан-Кале французской журналистки Анн Нива, 31 января туда вышла первая группа боевиков – около двух тысяч человек из «регулярных» отрядов во главе с полевыми командирами. Они концентрировались вокруг больницы и через несколько часов, похоронив погибших и прооперировав раненых в шамановском «коридоре смерти», покинули село. На следующий день в Алхан-Калу тем же путем вошла вторая группа той же численности – «ваххабитские» отряды, которые разбрелись по всему селу и неоднократно открывали огонь по российским вертолетам. Село подверглось многочасовому жестокому обстрелу, после чего «ваххабиты» ушли вслед за первой группой, а Алхан-Кала подверглась «зачистке». При обстреле и «зачистке» погибли многие мирные жители.

В целом же можно сказать, что чеченские отряды действовали неизбирательно (дополняя этим неизбирательность ракетно-бомбовых и артиллерийских ударов федеральных сил). Среди жителей Чечни даже распространялись слухи о совместных и скоординированных действиях «федералов» и «ваххабитов» против мирных граждан. В действительности именно «ваххабитские» отряды проявляли особенное пренебрежение к гражданскому населению.

Чеченские вооруженные формирования практикуют казни, пытки и издевательства над пленными и заложниками.

30 апреля 2000 г. в районе села Дарго было обнаружено захоронение девяти тел сотрудников Пермского ОМОНа, захваченных чеченскими отрядами 29 марта в районе села Жани-Ведено. Экспертиза установила, что причиной их смерти стали резаные раны шеи; у одного из погибших была отрезана ушная раковина.

Еще 2 апреля на сайте «Кавказ-Центр», выражающем точку зрения радикальной части сепаратистов, было размещено так называемое «Официальное заявление Чеченского Командования»: «Чеченская сторона официально заявляет о готовности обменять девять русских военнопленных омовцев из Перми, захваченных в бою близ Жани-Ведено, на полковника российской армии Буданова, арестованного по подозрению в изнасиловании и убийстве жительницы села Танги-Чу. В противном случае все девять пленных русских агрессоров будут расстреляны... Это решение продиктовано законом военного времени и прямой обязанностью государства защитить честь и достоинство своих граждан».

5 апреля там же сообщалось, что девять пленных сотрудников Пермского ОМОНа были казнены. Пленные находились непосредственно в распоряжении командования «Центрального фронта чеченских вооруженных сил».

Начиная с осени 1996 г. правозащитные организации обращали внимание на несовместимость с правом так называемого шариатского суда. Между тем, и теперь командиры чеченских вооруженных формирований оправдывают убийства плененных российских военнослужащих ссылками на «приговоры шариатского суда». Так, на сайте «Кавказ-Центр» 5 апреля был приведен список российских военнослужащих, приговоренных «решением шариатского суда» к смертной казни.

Освобождение заложников и передача правосудию лиц, виновных в похищениях и торговле людьми, были одними из основных требований, предъявлявшихся чеченской стороне мировым сообществом и правозащитными организациями.

Между тем, среди противостоящих федеральным войскам чеченских отрядов остаются и те, что в предыдущие годы были причастны к захвату гражданских заложников с целью получения выкупа. Уходя в конце 1999 г., они увели заложников с собой. 20 февраля 2000 г. ими был убит фотокорреспондент агентства ИТАР–ТАСС В. Яцина, удерживавшийся в заложниках с июля прошлого года.

В целом можно утверждать, что подобные нарушения гуманитарного права чеченской стороной в ходе конфликта, по сути, являются продолжением нарушений прав человека в Чечне до его начала. Требование освобождения заложников, наказания виновных в похищениях и убийствах, прекращения действия «шариатского суда» по-прежнему актуальны.

Заключение

Безусловно, именно нарушения прав человека в Чечне и на сопредельных территориях не только допускали, но и требовали последовательных действий федерального центра для восстановления законности и защиты прав человека. Вторжение отрядов исламских экстремистов в Дагестан сделали неизбежным и оправданным силовое вмешательство.

Однако методы, которыми уже много месяцев ведется военная операция, сознательная и принципиальная неизбирательность средств не только не приблизили решение этой задачи, но привели к дальнейшему катастрофическому ухудшению ситуации с соблюдением прав человека в регионе и провоцируют эскалацию конфликта.

На первом этапе конфликта основные нарушения были связаны с неизбирательными массированными бомбардировками и обстрелами населенных пунктов и дорог, по которым гражданское население пыталось покинуть зону боевых действий. Они вели к массовой гибели гражданского населения, не принося, как правило, ощутимых потерь чеченским вооруженным формированиям, в рядах которых, наоборот, теперь оказались сплочены и простые ополченцы, и отряды экстремистов и террористов. По мере продвижения по территории Чечни федеральными силами военнослужащими и сотрудниками МВД был совершен ряд преднамеренных массовых убийств мирных жителей.

На «освобожденных территориях» распространились грабежи и вымогательства, изнасилования, исчезновения людей. Произвольные и незаконные задержания людей, подозреваемых в связях с боевиками, не могли подорвать силы чеченского сопротивления, но породили систему «фильтрации», основные черты которой – пыточное следствие и высокая коррумпированность.

Все это постоянно увеличивает ряды сражающихся против российских частей. Эти комбатанты по-прежнему не считают себя обязанными соблюдать права человека и нормы гуманитарного права, считая оправданными зверские убийства плененных и заложников, пытки и жестокое обращение. Взаимное ожесточение нарастает, все дальше отодвигая возможность мирного разрешения конфликта.

В сложившейся ситуации главные требования к властям России, которые должны быть выполнены незамедлительно:

- прекратить неизбирательные военные действия «контртеррористической операции», ведущие к массовой гибели гражданского населения, разрушению жилищного фонда, нарушению экологии региона;
- прекратить практику преднамеренных убийств, исчезновений, произвольных и незаконных задержаний людей;
- обеспечить независимое расследование совершенных военных преступлений и наказание виновных в уголовном порядке – допустить в зону конфликта на территорию Чечни гуманитарные и неправительственные организации, в первую очередь для оказания помощи раненым;
- предоставить вынужденным переселенцам из Чечни соответствующий статус, поскольку невозможно их возвращение в разрушенные города и села.

СОБЛЮДЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ И ТРУДОВЫХ ПРАВ. СОСТАВИТЕЛЬ Л. А. ГОРДОН

Значение социальных прав в России

Положение с соблюдением фундаментальных социально-экономических и трудовых прав во многом определяет общую ситуацию с правами человека. Субъективно основная часть населения придает им первостепенное значение. Большинство граждан считает, что именно социально-экономические и трудовые права нарушаются в России чаще всего. В 1999 г., по данным представительных опросов, 42%, а в 1996–1998 гг. даже более 55% работающего населения непосредственно на собственных предприятиях и в учреждениях сталкивались со случаями ущемления своих экономических и трудовых прав [1]. Речь идет о десятках миллионов людей. Кроме того, в российском общественном мнении роль социально-экономических прав зачастую оценивается выше значимости гражданско-политических прав [2]. Подобное представление противоречит историческому опыту и его никак нельзя считать выражением реальности современного мира (равно как и частота жалоб не дает исчерпывающей картины нарушения тех или иных прав). Но представление о главенстве социально-экономических прав составляет факт нашего массового сознания. С этой особенностью российской социальной психологии надо считаться.

Во-первых, подобное отношение определяет общее восприятие народным большинством социально-правовой ситуации. Во-вторых, поскольку в российском массовом сознании прочно укоренилось представление о законном правовом, а не произвольно-захватническом характере обеспечения ведущих социальных потребностей, их максимально возможное удовлетворение будет способствовать росту уважения к правам вообще, в том числе и правам гражданско-политическим, развитию правосознания в целом.

Фундаментальные социально-экономические права человека, как они понимаются в современном российском обществе, обобщены в Конституции РФ, в признанных Россией международных актах, прежде всего, во Всеобщей декларации прав человека и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах. При этом, международный характер последних ничуть не уменьшает их правообразующей силы. Согласно ст. 15 Конституции РФ, признанные Россией нормы международного права и международные договоры являются «составной частью ее правовой системы». Более того, если международные договоры устанавливают иные правила, чем предусмотрено нашими внутренними законами, «применяются правила международного договора».

Фундаментальные социально-экономические и трудовые права человека включают, говоря обобщенно, две категории норм. В одной из них формулируются главнейшие социальные блага, которые общество стремится предоставить своим гражданам. В соответствии с Конституцией РФ (ст.ст. 7, 37, 39, 40), Всеобщей декларации прав человека (ст.ст. 23, 25), Международного пакта (ст.ст. 7, 11) к ним, в первую очередь, относятся:

- свободный труд в условиях безопасности и гигиены;
- справедливое и достаточное вознаграждение за труд, обеспечивающее достойное человека существование;
- защита от безработицы;
- ограничение рабочего времени, регулярные выходные дни и оплачиваемые отпуска;
- социальное обеспечение, пенсии, пособия по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей;
- нормальное жилище.

В совокупности эти социально-экономические и трудовые блага призваны, как значится в Международном пакте, обеспечить каждому человеку достаточный и постоянно улучшающийся уровень жизни для него самого и его семьи, включая достаточное питание, одежду, жилище (ст. 11). Соответственно, и полное соблюдение данной категории прав человека достигается тогда, когда всеобщей реальностью становится понимаемый таким образом достойный жизненный уровень.

Другая категория норм в составе социально-экономических прав человека, принятых в современной России, характеризует законные средства и механизмы получения благ, предусмотренных этими правами. В ряду подобных средств Конституция РФ (ст.ст. 7, 30, 37) предусматривает, что граждане имеют право:

- ожидать и требовать от государства политики, направленной на охрану труда, развитие системы социальных служб и социальной защиты;
- осуществлять самостоятельную, не зависящую от государства общественную активность с целью защиты своих интересов, включая создание профсоюзов, ведение индивидуальных и коллективных трудовых споров с использованием всех законных способов их разрешения, в том числе забастовок.

Противоречивость российской социально-правовой ситуации

Массовый характер нарушений социально-экономических и трудовых прав делает невозможным рассмотрение социально-правовой ситуации на основе отдельных типичных случаев и человеческих судеб.

Исследования показывают, что положение дел с фундаментальными социально-экономическими и трудовыми правами в 1999 г., как и в предшествующие годы, отличалось чрезвычайной противоречивостью. Разумеется, определенная противоречивость и неравномерность, сочетание расширяющегося в долговременной перспективе соблюдения прав человека с многочисленными случаями их нарушения, колебательная природа самого подобного расширения, когда соотношение соблюдения и нарушения человеческих прав то улучшается, то ухудшается характерны вообще для всей правовой ситуации в переходной России. Однако противоречия реализации социальных прав в известном смысле глубже тех, что присущи развитию прав гражданско-политических.

Противоречивость эволюции последних проявляется в том, что преодоление тотального коммунистического подавления гражданско-политических свобод идет недостаточно последовательно, медленнее, чем необходимо и возможно. Появляются и некоторые новые, отсутствовавшие прежде формы фактического ограничения прав (давление денег и т. п.). Тем не менее гражданско-политические права в основной своей части соблюдаются в сегодняшней России несравнимо полнее, чем в советском обществе. Неравномерность здесь выступает, по преимуществу, в том, что одни гражданско-политические свободы утверждаются сравнительно быстро, другие – медленно, в отношении третьих – вообще не происходит никаких серьезных сдвигов.

Иная ситуация складывается в отношении социально-экономических и трудовых прав человека. Подобно тому, что происходит с гражданско-политическими правами, среди прав социально-экономических присутствуют такие, соблюдение которых быстро улучшается и нарушения которых являются редкостью. Есть и такие, где позитивные сдвиги ограничены или вообще отсутствуют; нарушения тут случаются достаточно часто, порой имеют грубый характер, но в целом дела с соблюдением этих прав обстоят все же лучше, чем в прошлом. Однако в ряду фундаментальных социально-экономических и трудовых прав человека имеются нормы, соблюдение которых ухудшилось, которые нарушаются в последние годы (в т.ч. и в 1999 г.) в большем объеме, чаще и грубее, нежели одно-два десятилетия назад.

Наряду с долговременной противоречивостью, присущей движению социально-экономических прав на протяжении всего переходного периода, специфическая неравномерность, даже разнонаправленность, характерна и для 1999 г. В этом году впервые за десятилетие в России обозначились признаки экономического подъема: ВВП вырос на 3%, промышленное производство – на 8%. Соответственно, появились возможности смягчить некоторые нарушения социально-экономических прав, в частности в области выплаты зарплаток и безработицы. С другой стороны, одним из условий наметившегося подъема явилось как раз сжатие потребления основной массы населения. В 1999 г. на оплату труда ушло только 42% ВВП против 48% в 1998 г. и 50% в 1997 г. [3] Отсюда продолжение (и даже нарастание) многих других социальных тягот.

Если ситуация с соблюдением гражданско-политических прав, взятая в целом, либо улучшается, либо не ухудшается сравнительно с советскими временами, то в социально-правовой ситуации, помимо прогресса (улучшения), стагнации (не ухудшения) развиваются еще и процессы деградации (ухудшения).

Конкретно в 1999 г. социально-правовая ситуация определялась тем, что сравнительно полно соблюдались профсоюзные права, права относительно трудовых споров и другие социально-защитные права, то есть вторая категория социально-экономических прав (как они определены выше). В более или менее приемлемой степени соблюдались (вернее не нарушались в чрезмерной мере) права, связанные с охраной труда и регулированием его продолжительности. В то же время нормы, характеризующие социальные блага, которые должны быть обеспечены гражданам в соответствии с их социально-экономическими и трудовыми правами (первая категория по вышеприведенной классификации), в главнейших своих частях не соблюдались или почти не соблюдались.

Соблюдение профсоюзных и смежных прав

Преимущественное соблюдение профсоюзных и других прав самостоятельной социально-защитной активности не означает, что в отношении этих правовых установлений не было никаких нарушений. Речь идет о том, что нарушения случаются гораздо реже, чем соблюдение.

В 1999 г. в России активно работали 9 общероссийских профсоюзных объединений, официально зарегистрированных Министерством юстиции РФ, и 26 828 региональных профсоюзов, зарегистрированных местными органами. Это существенно отличается от данных предшествующего года, когда общероссийскую регистрацию имели 18 объединений и региональную 7 913 союзов [4]. Резкое изменение не столько говорит о реальных процессах, сколько отражает результаты проведенной в это время перерегистрации. В целом итоги перерегистрации свидетельствуют о некотором упрочении правовой позиции профсоюзов. Ряд общенациональных объединений, зарегистрированных в начале 1990-х годов, фактически свернули свою деятельность. С другой стороны, утроение числа союзов и объединений, зарегистрированных на местном

уровне, означает юридическое признание множества профессиональных организаций, в прошлом его не имевших.

Точное определение количества членов профсоюзов пока вряд ли возможно, поскольку сведения сообщаются только профсоюзным руководством, а данные из незаинтересованных источников отсутствуют. Судя по социологическим опросам, в 1999 г., как и в предшествующие годы, в профсоюзы входили (уплачивали профсоюзные взносы) от 2/3 до 3/4 наемных работников главным образом крупных и средних предприятий, т.е. несколько десятков миллионов человек (по-видимому, от 40 до 45 млн.). Подавляющая часть их в 1999 г. принадлежала к организациям, входящим в Федерацию независимых профсоюзов России (ФНПР), выросшую еще из советских государственно-профсоюзных образований [5].

В то же время рядом с ними в основном свободно действовали малочисленные, но зачастую более активные новые, свободные профсоюзы, возникающие с конца 1980-х годов независимо от старых профсоюзных формирований. Наиболее известные из них – Объединение социальных профсоюзов («Соцпроф»), Независимый профсоюз горняков (НПГ), Федерация профсоюзов авиадиспетчеров (ФПАД) и др., а также их конфедерации – Конфедерация труда России (КТР) и Российская конфедерация труда (РКТ).

Формально охват работников профсоюзами в 1990-е годы был заметно ниже, чем в советское время, когда в профсоюзы входило практически все занятое население, а также пенсионеры и студенты. Более того, доля профсоюзно-организованных работников в последнее десятилетие уменьшается из года в год. В частности, руководство ФНПР в начале 1990-х годов заявляло, что в ее рядах состоит 55–60 млн. человек, а в конце десятилетия – только 40 млн. [6]

Однако членство в советских профсоюзах имело принудительный характер; эти организации не были свободными союзами работников, призванными отстаивать их интересы, но составляли часть партийно-государственного аппарата управления и поддержания социального порядка. И сегодня немалая часть людей, из зарплаты которых удерживаются профвзносы, соглашаются с этим скорее по инерции, чем по осознанной свободной воле. Точно так же многие профсоюзные руководители (особенно на предприятиях) по традиции подчиняются работодателям и органам власти. Тем не менее большинство новых профсоюзов и растущая часть старых действуют теперь как объединения работников, стремящиеся защитить их интересы. Прежние псевдопрофсоюзы интенсивно превращаются в подлинные профсоюзы. В ходе такого превращения одновременно протекают два процесса: миллионы людей, особенно среди низовых активистов, начинают понимать действительное значение профсоюзов и превращаются в их настоящих членов (как в демократических странах); одновременно из профсоюзов уходит (обычно при смене места работы) часть тех, кто раньше числился в них исключительно по инерции. В итоге формальные показатели использования права на организацию профсоюзов снижаются, тогда как реальные – повышаются.

Аналогичным образом меняется ситуация с правами, касающимися коллективных договоров. По данным Министерства труда и социального развития РФ, в 1999 г. в России было заключено или продолжало действовать почти 147 тысяч коллективных договоров на предприятиях; 58 отраслевых и 77 региональных соглашений по вопросам труда и социальной защиты [7]. Это примерно столько же, сколько было в середине и конце 1990-х годов, хотя и несравнимо меньше, чем в 1980-е, когда такие договора в обязательном порядке имелись на всех предприятиях. Однако, как и в отношении профсоюзного членства, за уменьшением количественных показателей стоит переход от обязательных и малосодержательных «бумаг для отчета» к документам, действительно влияющим на условия труда работников.

Еще яснее о переходе к реальному пользованию правом на свободную самоорганизацию и самостоятельную защиту своих интересов свидетельствует свободное участие сотен тысяч работников в забастовках. В 1999 г. легальные забастовки прошли на 7,3 тыс. предприятий и организаций, в них участвовала 238,4 тыс. человек, каждая забастовка продолжалась в среднем 7–8 дней [8].

Показатели эти ниже, чем были в 1995–1998 гг., но выше, чем в 1993–1994 гг. Волнообразная кривая вообще характерна для динамики забастовок. Периоды спада забастовочной активности сами по себе не являются признаком ограничения прав на коллективные действия трудящихся.

Отмечая соблюдение большинства профсоюзных и социально-защитных прав в 1999 г., следует указать на достаточно многочисленные случаи их нарушения. В принципе правомочность профсоюзной организации работников и их коллективных действий в трудовых спорах признается большинством членов общества, в т.ч. представителями власти и большинством работодателей, особенно на крупных и средних предприятиях. Однако, несмотря на это социальное признание, и чиновники, и хозяйственники, сталкиваясь с конкретными действиями работников, нередко начинают сопротивляться реализации профсоюзных и социально-защитных прав. Причем, стремление достичь частную выгоду соединяется здесь со своего рода «бескорыстно-искренним» неприятием «чрезмерной» самостоятельности работников, сформированным советским прошлым.

Региональные организации приводят примеры характерных нарушений профсоюзных и смежных прав, которые есть чуть ли не в каждом третьем из этих отчетов. Это, конечно, лучше, чем было в 1998 г., когда жалобы такого рода встречались в половине отчетов. Но и сегодняшние цифры показывают заметную распространенность несоблюдения профсоюзных и смежных прав.

Практически повсеместно распространено ущемление права на профессиональную организацию и коллективные действия на малых частных предприятиях, где занято 5–6 млн. человек (8–9% работающих) [9]. Почти нигде в России на малых частных предприятиях нет ни профсоюзов, ни коллективных договоров. В Кемеровской области, например, профсоюзные организации есть только на 25 из нескольких тысяч мелких предприятий. И это в Кузбассе – регионе с очень высоким (по российским меркам) уровнем профсоюзного движения. В результате работники на таких предприятиях попадают в полную зависимость от хозяев. При том, что в современных условиях заработка на малых частных предприятиях обычно выше, чем на крупных государственных и приватизированных заводах, фабриках, учреждениях, абсолютная незащищенность работников иной раз приводит к тому, что их беспощадно эксплуатируют и обманывают. В той же Кемеровской области широко распространена практика, когда работника берут на небольшое частное предприятие с испытательным сроком в 1–2 месяца. Заработная плата на этот период устанавливается на очень низком уровне, да и она зачастую не выплачивается. А по окончании испытательного срока работнику сообщают, что он не подошел; то же повторяется со следующим новичком. Подобные обманные приемы бытуют, судя по сообщениям, и в других регионах. По выражению составителей отчета о положении прав человека в Тверской области, занятые на небольших частных предприятиях нередко оказываются не современными рабочими и служащими, но «работниками-слугами», вынужденными расплачиваться за относительно приличный заработок личной зависимостью, унижениями, тем, что им приходится трудиться, то и дело «проглатывая свою обиду».

Хотя ущемления профсоюзных и договорных прав, как и во всем мире, больше всего распространены на малых частных предприятиях, они случаются и на средних, крупных, крупнейших заводах и фабриках, на больших фирмах, в государственных и муниципальных учреждениях. Так, профсоюзным лидерам, активно отстаивающим интересы избравших их работников, нередко приходится сталкиваться с давлением и местью со стороны руководителей предприятий, а то и представителей власти. Достаточно было рабочим ТЭЦ-2 в г. Петропавловске-Камчатском объявить забастовку с требованием выплатить хотя бы часть задержанной зарплаты, как директор издал приказ о лишении уже назначенных премий всех ее организаторов. Поразительно, что директор действовал подобным образом, будучи абсолютно уверен в своей правоте и не стеснясь сформулировать в официальных документах уместность, по его мнению, наказания за организацию такого легального действия, как забастовка. Очень тревожны попытки ограничения правозащитной активности профсоюзов и отдельных работников со стороны представителей власти. Показательны в данном отношении одновременные действия администрации городов Тульской области и руководителей подчиненных им органов народного образования весной 1999 г. По рекомендации профсоюзов ряд тульских учителей обратился в суд по поводу длительной невыплаты заработной платы и иных полагающихся им пособий. Суд, естественно, удовлетворил законный иск. Тогда местные руководители обрушились на них всей силой своего служебного авторитета. Одновременно были «наказаны» (посредством новых невыплат и множества других придинок) профсоюзы и целые школьные коллективы, где работали обратившиеся в суд учителя. В сущности, чиновники попытались связать трудящихся круговой порукой и таким образом подавить индивидуальную и коллективную активность работников и их профсоюзов.

Известны также случаи совершенно вопиющего давления на профсоюзы со стороны новых частных собственников приватизированных предприятий. Непосредственно после приватизации на большинстве бывших государственных предприятий оставались прежние руководители, которые не слишком считались с профсоюзами, но в подавляющей части признавали их право на самостоятельное существование. В последние годы, однако, приватизированные предприятия все чаще переходят в руки новых собственников из числа частных предпринимателей, финансистов, торговцев, скупающих или иным образом приобретающих контрольные пакеты акций. Эти новые собственники нередко стремятся уничтожить профсоюзы на предприятиях, хозяевами которых они стали. Типична в данной связи ситуация в угольной промышленности, где в ходе реструктуризации некоторые шахты и разрезы покупаются новыми денежными магнатами. В процессе купли-продажи юридически деятельность старого предприятия прекращается, а все работники объявляются уволенными. Затем провозглашается создание нового предприятия и зачисление работников производится заново. При этом им ставятся самые разные условия, в т.ч. иной раз незаконное требование выйти из профсоюза. В 1999 г. именно таким образом кузбасский банкир Т. Цориев («прославившийся» своей поддержкой коммунистов и др. левых) добился ликвидации шахтерского профсоюза на приобретенном им разрезе «Барзасский».

Чаще других нарушаются права активистов новых, действительно независимых профсоюзов, не входящих в систему ФНПР. По счастью, нынешний мониторинг не дал сообщений о фактах прямого насилия в отношении членов новых профсоюзов, как то случалось в первой половине 1990-х годов. Но с менее жесткими (хотя и более изощренными) видами нажима, придинок, косвенного ущемления прав многим низовым руководителям и активистам свободных профсоюзов приходилось сталкиваться и в 1999 г. Так, второй год подряд сообщается, что в г. Липецке проводится в жизнь необъявленная «программа по разрушению профсоюза «Соцпроф», в которой задействована администрация города, прокуратура, милиция. Администрация автоколонны № 1415, где работала самая сильная из местных организаций этого объединения, в течение 1998–1999 гг. оказывала систематическое давление на его членов. Руководители предлагали членам «Соцпрофа» подписать заранее отпечатанные бланки о выходе из профсоюза, обещая за это первоочередное предоставление загородных земельных участков, путевки в детские лагеря, премии и иные блага.

Председатель ячейки «Соцпрофа» был уволен и не смог восстановиться на работе даже после соответствующего судебного решения. В итоге, к концу 1999 г. организацию «Соцпрофа» в автоколонне № 1415 удалось фактически раздавить. В ее рядах осталось 15 человек из 300.

Попытки такого же наступления на права новых профсоюзов имели место и в Свердловской области. В Екатеринбургском Трамвайно-троллейбусном управлении, в ЗАО «Факон» в г. Каменске-Уральском, на электрохимическом комбинате в г. Новоуральске, и на других предприятиях в 1999 г. были уволены некоторые лидеры свободных профсоюзов, а их рядовых членов постоянно запугивали, угрожали лишить льгот, предоставляемых предприятием, не давать лучше оплачиваемых работ и т.д. Однако, в отличие от г. Липецка, активное противодействие свободных профсоюзов, прежде всего объединения «Солидарность», обеспечило, в конечном счете, восстановление их прав. На протяжении 1999 г. численность свободных профсоюзов в Свердловской области выросла вдвое и общее число их ячеек на предприятиях и в учреждениях достигло 150.

Помимо преследования активистов и препятствования созданию новых организаций, распространенной формой ущемления профсоюзных и смежных прав является отказ в предоставлении предусмотренных законом условий для деятельности профсоюзов. Например, предприятия, в случае согласия работников, обязаны производить непосредственно при начислении зарплаток вычит профсоюзных взносов и переводить соответствующие суммы на счета профсоюзов. Между тем бухгалтерии Рязанского речного порта и некоторых судоходных компаний отказались переводить добровольные взносы членов Межрегионального профсоюза работников речного флота на его централизованный счет. Кроме того, по закону предприятия обязаны предоставлять профсоюзам помещения и средства связи, необходимые для их деятельности. Однако в некоторых регионах, в частности в Свердловской области, все это получают лишь традиционные профсоюзы. Многие новые объединения не имеют на предприятиях, где они действуют, ни телефонов, ни транспорта, ни даже постоянного помещения.

В общем, на всю российскую ситуацию можно распространить вывод составителей липецкого отчета о мониторинге нарушений прав человека: не то, чтобы власти и работодатели открыто нарушали право трудящихся на создание и беспрепятственное функционирование свободных профсоюзов; но многие их действия граничат с такими нарушениями.

Пассивность и ожесточение трудящихся как дополнительные причины снижения действенности социально-защитных прав

Не только действиями работодателей, властей, вообще «препятствующих» мер с чьей-либо стороны объясняется степень реального осуществления или неосуществления профсоюзных и социально-защитных прав. Заметную роль играет также активность тех, кому эти права предоставлены. Незрелость социальной солидарности, неумение и отсутствие опыта совместных действий, слабость коллективизма (характерная, вопреки расхожим представлениям, в последние десятилетия для массового сознания россиян), неумение использовать возможности демократии ведут к росту индивидуализма и патерналистской пассивности. Недаром по опросам ВЦИОМ в 1999 г. только 9–10% взрослого населения России считает, что профсоюзы заслуживают доверия, 20–30% – не вполне заслуживают; остальные 60–70% либо питали к профсоюзам полное недоверие, либо вообще не хотели о них вспоминать [10].

Правда, и при нынешнем уменьшении показатели охвата профсоюзами работающего населения России в 1999 г. оставались все еще более высокими, нежели в большинстве ведущих индустриальных стран (хотя и меньшими, чем в Скандинавии). Однако, как уже говорилось, едва ли не большинство работников, входящих в российские профсоюзы, – вовсе не сознательные и активные их члены (таких, по-видимому, от 1/4 до 1/3), но скорее пассивные, патерналистски настроенные, уповающие на благожелательность хозяев и поддержку власти больше, чем на себя и солидарность товарищей. Формально оставаясь членами профсоюзов, эти работники не умеют, не могут и не хотят использовать весь потенциал коллективных действий.

Показательно, что только 5% работников, считавших, что их социально-трудовые права в 1999 г. были нарушены, обращались за помощью в свой профсоюз; еще 2% прибегли к судебной процедуре. Зато 39% жаловались своему непосредственному начальнику или высшему руководству предприятия, фирмы, учреждения, 59% вообще ничего не предпринимали, никуда не обращались, оставаясь пассивной и бездейственной жертвой обстоятельств [11].

В переходной России, где большинство работников еще не усвоило в полной мере ценности солидарности и не овладело умениями коллективных действий, не использование возможностей является заметным фактором общей ситуации, способствующим несоблюдению работодателями, хозяйственной администрацией и властью социально-защитных прав. Соответственно, и меры, направленные на улучшение социально-правовой ситуации в нашей стране, должны, наряду с предотвращением нарушений социально-экономических прав и исправлением последствий таких нарушений, включать также социальное информирование и просвещение населения, стимулирование и поддержку роста его солидарности и самоорганизации.

Оборотной стороной социальной пассивности, незрелости профсоюзного сознания, недостаточности навыков организованных коллективно-солидарных действий выступают участвовавшие в 1999 г. случаи

ожесточенных, стихийных столкновений по поводу реального или мнимого ущемления трудовых и социально-экономических прав. Вообще говоря, защитная активность российских профсоюзов в 1990-е годы отличалась как раз крайней редкостью подобных столкновений. Похоже, что наиболее зрелая часть работников усвоила один из главнейших уроков нашей новейшей истории – бесплодность необузданного стихийного насилия. Однако по мере ухудшения жизненных условий населения и в связи с широким распространением особенно наглых, бестактных, раздражающих, правонарушающих действий со стороны новых хозяев положение стало меняться. Немалая доля трудящихся, притом именно среди тех, кто до сих пор был пассивен и терпелив, впадает в отчаяние, приходит в истерическое возбуждение, в готовность к любым, в том числе иррациональным действиям. Иной раз бывает достаточно случайного повода и наличия нескольких вожаков, чтобы такие действия начались. Их вероятность повышается еще и оттого, что многие наши чиновники и работодатели весьма пугаются, когда приходится сталкиваться со стихией социальных конфликтов.

В итоге возникает новый элемент социально-защитной ситуации. Параллельно с законными коллективными действиями по защите фундаментальных прав, вроде демонстраций, пикетов, забастовок, появляются незаконно-стихийные действия, грозящие эскалацией насилия. Такие выступления обычно также направлены на защиту справедливых и законных прав, но вместе с тем они осуществляются в незаконных формах, ведут к несоблюдению прав других лиц (не только участников конфликта), разрушают стабильный социальный порядок. Люди, чьи фундаментальные социальные права ущемлены, сами становятся нарушителями.

В 1999 г. не было столь масштабных и опасных силовых столкновений, как в 1998 г., когда борьба против невыплат зарплат обернулась массовыми перекрытиями железных дорог, так называемой рельсовой войной. Однако отдельные столкновения происходили и в 1999 г. Наиболее характерное из них – длительное противостояние работников Выборгского целлюлозно-бумажного комбината (ЦБК) и его новых собственников. Неполная ясность правовых аспектов передачи собственности, не информированность трудового коллектива, безответственное невнимание новых собственников к настроениям на комбинате и столь же безответственное поведение некоторых местных профсоюзных деятелей вылились осенью 1999 г. в серию ожесточенных столкновений работников ЦБК с омовцами, судебными приставами, новыми владельцами. С обеих сторон были пострадавшие [12].

Аналогичные столкновения, хотя и менее острые, происходили в и на некоторых других предприятиях: металлургическом комбинате в г. Новокузнецке, угольных предприятиях Красноярского края, Ломоносовском фарфоровом заводе близ г. Санкт-Петербурга. Неизбежное в ближайшем будущем вытеснение первых хозяев приватизированных предприятий более приспособленными к конкуренции собственниками усиливает опасность дальнейшего нарастания подобных столкновений. В этом случае достаточно частыми могут стать конфликтные ситуации, в которых несоблюдение прав человека приобретает взаимный характер, когда все участники страдают от ущемления прав и одновременно являются их нарушителями. Меры, направленные на предотвращение такого рода ожесточенности и на снижение стихийно-силового уровня конфликтов образуют столь же необходимую предпосылку успешного осуществления социально-защитных прав, как и преодоление чрезмерной пассивности многих работников. Наряду с просвещением трудящихся, привлечение их представителей (особенно на крупных предприятиях) к соучастию в управлении, включая консультации с ними при смене собственника, может сыграть немалую роль в смягчении возникающих здесь конфликтов. Тем более, что соучастие работников в управлении все чаще начинает рассматриваться в качестве фундаментального права в авторитетных международных документах. Так, в частности, ставится вопрос в пересмотренной Европейской социальной Хартии, присоединения к которой в последние годы активно требует российская (в т.ч. правозащитная) общественность.

Осуществление прав в области рабочего времени и охраны труда

Ситуация с соблюдением прав, призванных обеспечить нормальную продолжительность рабочего времени, безопасные и гигиеничные условия труда, более или менее близка с соблюдением профсоюзных прав. Эти социально-экономические права так же чаще осуществляются, чем нарушаются, большинство работников не страдает от их ущемления. Уровень соблюдения прав, касающихся рабочего времени, охраны труда и т.п., у нас качественно не отличается от того, что характерно для большинства индустриально развитых обществ.

Так, обычное рабочее время подавляющего большинства работников не выходит за пределы установленной законом 40-часовой рабочей недели. В 1999 г. предусмотренная расписанием продолжительность рабочей недели в среднем равнялась 39,4 часа, фактически же – 38,2 часа [13]. С точки зрения базовых нужд работника, можно говорить о некотором улучшении сравнительно с советским периодом, т.к. ослабление чрезмерно централизованного регулирования дало возможность в ряде случаев сделать режим рабочего времени более гибким.

Разумеется, имеют место и нарушения времени труда, принуждения к работе сверх обычного рабочего дня, зачастую без повышения оплаты, положенного по закону. Особенно часты подобные нарушения на небольших частных предприятиях. Зависимое положение работник зачастую вынуждает занятых здесь трудящихся мириться с произволом хозяина в отношении занятости. Многие работники малых частных предприятий фактически не имеют отпусков и не получают оплату за время болезни. Нередко им приходится продолжать работу, несмотря на болезненное самочувствие. Случаи подобного хозяйственного произвола

упоминаются в каждом четвертом или пятом региональном отчете о мониторинге нарушений прав человека в 1999 г. Впрочем, регулирование времени труда на малых частных предприятиях в некоторых отношениях благоприятнее для трудящихся, чем на крупных. Из-за отсутствия бюрократических традиций в малых фирмах легче внедряются гибкие графики, частичное рабочее время и т.п. В целом, однако, эти преимущества никак не перевешивают тягот несравнимо большего производства характерного для частных предприятий.

Как и рабочее время, в 1999 г. (и вообще на протяжении 1990-х годов) не ухудшились санитарно-гигиенические условия труда, сокращается производственный травматизм. Около 20% работников в промышленности, 10% в строительстве и на транспорте вынуждены трудиться в условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормам. Около 0,5% занятых в промышленности работали на оборудовании, не отвечающем требованиям безопасности (в начале 1990-х годов на опасном оборудовании трудились 1,5–2% промышленных работников) [14].

С точки зрения реализации права на безопасные условия труда, самое существенное состоит в том, что в последние годы в России сокращается производственный травматизм. В 1999 г. на российских предприятиях произошло 153 тыс. несчастных случаев, в т.ч. 4 тыс. со смертельным исходом. Но в 1980-е годы и в начале 1990-х ежегодное количество несчастных случаев на российских предприятиях превышало 400 тыс. На производстве погибало по 8–9 тыс. человек за год [15]. По официальным данным, производственный травматизм в современной России ниже, чем во многих странах на Западе. Во Франции и Италии в 1990-е годы ежегодно бывало по 700–800 тыс. несчастных случаев, в Германии – по 2 млн., в США – почти по 3 млн. [16] Необходимо, правда, заметить, что на Западе учитывается более широкий круг травм и меньше сокрытий. В этой связи примечательно, что несчастных случаев, приводящих к гибели людей, которые сокрыть практически невозможно, у нас в два–четыре раза больше, чем в упомянутых странах. Но как бы то ни было, даже если при более строгом сопоставлении выяснится, что производственный травматизм в России не ниже, чем на Западе, очевидно, что общая ситуация с соблюдением права на охрану труда не имеет у нас чрезвычайного характера.

Это, однако, не дает оснований для самоуспокоения. Во-первых, есть отдельные сектора экономики, где дело обстоит очень плохо. Таково, в частности, положение в угольной отрасли: травматизм и гибель шахтеров недопустимо высоки. За каждый миллион тонн добытого угля отдаются жизни одного–двух шахтеров [17]. Во-вторых, четыре тысячи ежегодно погибающих на производстве, хоть это и вдвое меньше, чем десять лет назад, означает, что мирный труд уносит больше жизней, нежели губила за год солдат афганская или чеченская война. Наконец, в-третьих, сокращение производственного травматизма в 90-е годы никак не связано с улучшением техники безопасности, совершенствованием производственного порядка и т.п. Наоборот, затраты на эти нужды заметно сократились. Снижение количества несчастных случаев обусловлено прежде всего ростом занятых в сфере обслуживания, где объективно меньше опасностей. Эта тенденция сохранится и впредь. Но кроме того, сокращению травматизма без улучшения техники безопасности способствовало общее уменьшение интенсивности труда на многих крупных предприятиях в условиях экономического спада. И это обстоятельство скорее всего изменится в условиях экономического подъема. Если к тому времени не предпринять специальных усилий, обеспечивающих лучшую, чем теперь охрану труда, производственный травматизм может стать бедственным спутником возрождения нашей экономики.

Нарушение прав на достаточную оплату труда и достойный уровень жизни

На фоне условно нормального положения с профсоюзными и социально-защитными правами, охраной труда и регулированием рабочего времени отчетливо видны проблемы с соблюдением фундаментальных прав, касающихся достаточного вознаграждения за труд, обеспечения пенсий и доходов нетрудоспособных граждан, а также достойного уровня жизни для всего населения. В России 1990-х годов эти права по большей части не соблюдались. В 1999 г. основная масса населения все еще остро ощущала последствия августовского финансового кризиса и потому положение с оплатой труда, пенсиями, уровнем жизни было в это время более тяжелым, чем в предшествующие годы (включая первую половину 1998 г.).

Среднемесячная начисленная зарплата в 1999 г. составила 1 582 руб., средний размер назначенных месячных пенсий – 449 руб., общая сумма всех денежных доходов в расчете на душу населения – 1 577 руб. в месяц [18]. Однако официальные российские данные лишь очень огрубленно и не всегда верно характеризовали степень соблюдения права на заработок, пенсии, доходы, обеспечивающие достойное существование: где-то они приукрашивают действительность, а где-то изображают ее в более мрачном свете, чем она есть в реальности. В частности, в сведениях о начисленных зарплатах и назначенных пенсиях не учитываются скрытые заработки, получившие у нас очень широкое распространение. По надежным оценкам, совокупная среднемесячная оплата труда работников с добавлением нелегальных заработков превышает открыто начисленную зарплату по крайней мере в 1,3–1,5 раза. Это значит, что в 1999 г. она достигала в среднем 2 000–2 500 руб. Средняя сумма пенсии и скрытого приработка пенсионеров в 1,1–1,2 раза больше одной лишь пенсии, т.е. эта сумма в 1999 г. равнялась примерно 500 руб. в месяц [19].

С другой стороны, средние цифры включают в себя заработки и доходы верхних слоев общества. Применительно к этим группам вопрос о соблюдении права на достойный уровень жизни вряд ли стоит считать особенно актуальным и потому соединение сведений об их заработках и доходах с соответствующими

показателями народного большинства лишь затемняет реальное положение. Имеющиеся данные все же позволяют приблизительно рассчитать среднемесячную заработную плату 90% работников (за вычетом 10% работников с наивысшей заработной платой) и среднемесячный душевой денежный доход 80% населения (за вычетом 20% населения с наивысшими доходами) [20]. Согласно таким расчетам, средняя начисленная заработная плата в 1999 г. скорее всего не превышала 1 100–1 200 руб. в месяц, а весь (включая скрытый) заработок – 1 400–1 800 руб.; средний денежный душевой доход большинства населения, видимо, составлял не более 900–950 руб. в месяц.

Из сопоставления этих цифр со стоимостью жизни ясно, что в 1999 г. (как, впрочем, и в предшествующие годы) зарплаты, пенсии, приработки и другие доходы основной массы населения ни по отдельности, ни в совокупности не могли гарантировать большинству российских работников, пенсионеров и членов их семей материального достатка, сколько-нибудь соответствующего современным представлениям о нормальном уровне жизни. По ценам 1999 г. на месячную зарплату среднеоплачиваемого работника даже с добавлением скрытых заработков можно было купить около 40 кг говядины или 20–25 кг вареной колбасы или один мужской костюм. Для приобретения одного женского пальто требовалась уже почти двухмесячная зарплата, телевизора – четырех–пятимесячная и т.д. [21] Покупательная способность среднестатистических доходов большинства населения, т.е. действительная основа семейного бюджета была еще в 1,5 раза ниже, а пенсий – в 3 раза.

Такие средние показатели свидетельствуют о неизбежном присутствии в обществе значительных групп сильно бедствующего населения. В разные месяцы 1999 г. в России, согласно официальным данным, насчитывалось от 38 до 55 млн. людей (от 26 до 38% населения), принадлежавших к домохозяйствам, где душевой денежный доход был ниже официального прожиточного минимума (ПМ). Правда, некоторые из этих людей оказывались в положении, когда их доходы не обеспечивали ПМ на протяжении сравнительно недолгого времени. Но так или иначе, общее число людей, чьи доходы не достигали в этом году ПМ, т.е. тех, кто постоянно живет за чертой абсолютной бедности, примерно равно 44 млн. (30% населения) [22].

Приведенные цифры дополним более детальной картиной дифференциации населения по месячным душевым доходам с учетом его распределения по уровню денежных поступлений, а также преобладающих мнений россиян относительно того, какую жизнь позволяют вести разные доходы [23].

В 1999 г. население России, в зависимости от того, какие возможности давали его ежемесячные доходы, состояло примерно из следующих категорий:

- душевые доходы лишь 5–6% населения, превосходили 2 500–3 000 руб. в месяц (более 3–4 ПМ), что соответствует представлениям большинства о суммах, необходимых, чтобы «жить нормально», достичь зажиточного, а у верхушки богатого жизненного уровня;
- месячные душевые доходы примерно 30% населения, составляли приблизительно 1 600–2 500 руб. (чуть меньше 2–3 ПМ), что в представлении россиян недостаточно для «нормальной жизни», но значительно больше того, что считается у нас границей крайней бедности; такой доход давал среднюю материальную обеспеченность, в верхней своей части близкую к достатку, в нижней – к ее минимуму;
- душевые доходы 25–30% населения, имевших от 1 000 до 1 600 руб. месячного дохода (немного больше одного и несколько меньше двух ПМ), давали надежду избежать глубокую бедность, но не позволяли вести сколько-нибудь приличную жизнь. Эти доходы формировали основу лишь для самой минимальной материальной обеспеченности, в сущности, чуть прикрытой, аккуратной бедности, и явно не были достаточными для постоянного поддержания достойного уровня жизни;
- месячные душевые доходы, не превышавшие 1 000 руб. в месяц, т.е. колебавшиеся вокруг ПМ или даже заметно уступавшие ему, обрекали 35% населения на глубокую, открытую, абсолютную бедность; сюда входит 10–15% населения с доходами менее 600 руб. в месяц (0,5 – 0,6 ПМ) – это низы общества, ведущие совершенно нищенское существование, по отношению к ним представление о праве на достойный уровень жизни теряет всякий смысл.

В целом же, как видно из соотношения групп с различным уровнем дохода, важнейшее социально-экономическое право на достойный уровень жизни в 1999 г. в России не могло реализовать от 1/2 до 2/3 населения.

Несоответствие трудовых доходов понятию о справедливых и удовлетворительных заработках подтверждают международные сопоставления. Средняя открытая зарплата российских работников в 1999 г. равнялась 64 долларам США в пересчете по официальному курсу, а с добавлением скрытых заработков примерно – 80–90 долларам; по паритету покупательной способности валют это составляет около 150–200 долларов [24]. В любом случае российская заработная плата в 1999 г. в 10–15 раз уступала среднему уровню зарплат в основных западных странах. Несомненно, исторически сложившиеся у нас представления об удовлетворительных и справедливых доходах сегодня ниже, чем на Западе, но при том уровне образования, культуры, урбанизации, включенности в мировую информационную сеть, который типичен для большинства нашего народа, разница не может быть слишком большой.

Закономерно, что подавляющая часть работающих в России остро недовлетворена размерами своей заработной платы (83% по всероссийскому опросу начала 1999 г.). Нынешние российские заработки в среднем вдвое или втрое уступают тому, чего, согласно представлениям опрошенных, действительно заслуживает выполняемая ими работа [25] и что соответствует «достойному вознаграждению за труд», провозглашенному в признанных Россией международных документах в качестве одного из основных социальных прав человека.

Ощущение неправомерности современных заработков (не говоря о пенсиях) усиливается тем, что в течение 1990-х годов их реальная величина и многие, связанные с ними виды потребления, чаще снижались, чем повышались. Напомним в этой связи, что в упомянутых документах «непрерывное улучшение условий жизни» считается одним из фундаментальных социальных прав. 1999 г. был в этом отношении нелегким и очень противоречивым. Финансовый кризис предшествующего лета и осени вызвал новый виток инфляции. Рост цен в конце 1998 г. начале 1999 г. обгонял повышение номинальных заработков и пенсий. К началу 1999 г. средняя реальная заработная плата снизилась почти на 30% сравнительно с реальной зарплатой первой половины 1998 г. В I квартале 1999 г. реальные зарплаты были уже более чем на 40% ниже докризисных заработков. Еще сильнее – на 50% – уменьшилась за это время реальная покупательная способность пенсий. Экономическая стабилизация, достигнутая к весне 1999 г., а затем начавшийся подъем в ряде отраслей изменили соотношение роста цен, заработков и пенсий. С весны лета 1999 г. реальная зарплата стала постепенно увеличиваться, а реальные пенсии перестали снижаться (и, что важнее, их стали выплачивать, а не только начислять). В конце 1999 г. средний уровень реального содержания заработков оказался приблизительно на четверть или треть больше, чем в момент их наибольшего падения в первые месяцы года. Увеличились, правда, незначительно, на 1–2%, также и реальные пенсии. Но при всем том, повышение реальных зарплат и пенсий развертывалось настолько медленно, что к исходу 1999 г. они оставались гораздо более низкими, чем до финансового кризиса и составляли соответственно лишь 3/4 и 1/2 показателей того времени. Поквартальный индекс движения реальных зарплат и пенсий относительно их уровня во II квартале 1998 г. свидетельствует об этом с полной ясностью (речь идет об открытых, легально начисленных зарплатах и пенсиях) [26]:

Реальная заработная плата

1998 г.

II кв. - 100

III кв. - 88

IV кв. - 72

1999 г.

I кв. - 58

II кв. - 67

III кв. - 69

IV кв. - 76

Реальный размер пенсий

1998 г.

II кв. - 100

III кв. - 86

IV кв. - 62

1999 г.

I кв. - 50

II кв. - 50

III кв. - 49

IV кв. - 51

В результате, хотя на протяжении большей части 1999 г. реальные заработки понемногу увеличивались, а реальные пенсии оставались стабильными, их покупательная способность за год уменьшилась сильнее, нежели в 1998 г. Взятые в сумме за все 12 месяцев открытые заработки 1998 г. по своему реальному содержанию уступали открытым заработкам 1997 г. на 13%, тогда как реальное содержание открытых заработков за весь 1999 г. уменьшилось сравнительно с 1998 г. на 23%; падение реальной величины пенсий составило в среднем 5% за 1998 г. и 39% – за 1999 г. [27] Так что, несмотря на небольшие улучшения последних месяцев, никакого существенного приближения к ситуации соблюдения права на достойную оплату труда и обеспечение старости в 1999 г. не произошло.

Еще сильнее, нежели годовые сдвиги, обостряют массовое ощущение нарушенности этих прав и социальной справедливости в целом долговременные тенденции снижения доходов. На протяжении 1990–1999 гг. реальная величина совокупных заработков (открытых и скрытых вместе) уменьшилась почти вдвое, одних лишь легальных (открытых) зарплат и пенсий – втрое. В общественном сознании итог многолетних сдвигов перевешивает небольшие подвижки к лучшему, обозначившиеся с весны 1999 г.

Соблюдение и нарушение права на защиту от безработицы

По многим формальным показателям, безработица пока не создает в нашем обществе катастрофические тяготы. В 1999 г. в России насчитывалось свыше 9 млн. безработных или 12–13% экономически активного населения [28]. Это в 1,5–2 раза больше, чем было в первой половине 1990-х годов, и означает, что миллионам людей не удается реализовать свое право на защиту от безработицы. Однако такая ситуация кардинально не отличается от того, что происходит на Западе. Только в последние годы безработица в течение нескольких лет переваливала 10% в Германии, Италии, Франции, где в это время экономика находилась в несравнимо более благоприятном положении, нежели в России. Когда несколько десятилетий назад Запад переживал Великую депрессию, по глубине спада схожую с нашим нынешним кризисом, безработица охватывала до 20–30% экономически активного населения. Точно также в большинстве стран, уходящих от государственного социализма, доля безработных в годы самого глубокого спада поднималась до 15–20%. А ведь производство сокращалось там в меньшей степени, чем у нас. В расчете на каждый процент снижения ВВП, сжатие занятости до сих пор было в России поразительно небольшим [29].

В России существует не слишком развитая, но все же работающая служба занятости, оказывающая помощь безработным. В ее деятельности случаются, конечно, нарушения установленных порядков, но не слишком массовые. По крайней мере сообщения о них встречаются лишь в десятой части региональных отчетов о мониторинге нарушений прав человека.

Тем не менее в нашем обществе сказывается воздействие ряда обстоятельств, которые делают нынешнюю российскую безработицу трудно переносимой, обуславливают ее восприятие в качестве весьма значительного ухудшения жизни и одного из главных нарушений социальных прав. Прежде всего тут надо принять в расчет, что в советском обществе на протяжении двух трех поколений почти не было безработицы, а там, где она все-таки существовала, принимала маргинальные формы и не рассматривалась работниками как обычная безработица. Переход к ситуации, в которой каждый восьмой или девятый человек из тех, кто стремится найти работу (и нуждается в зарплате), не может сделать этого, поставил немалые слои трудящихся в совершенно непривычную обстановку. Естественно, что безработица представляется нам более тяжким бедствием сравнительно с тем, как относятся к ней в обществах, где она привычна, где люди по собственному опыту и опыту родных, соседей, коллег знают, что такое вынужденные перерывы в трудовой деятельности и как следует действовать в таких случаях.

В российских условиях поиск новой работы отчасти труднее, чем на Западе. Огромные расстояния, соотношение обычных трудовых доходов и стоимости жилищ и сформированная десятилетиями жилищной нужды привычка к оседлому образу жизни резко ограничивают подвижность населения. По данным всероссийских опросов, сменить место жительства, чтобы найти работу, у нас готово примерно 15% населения. В аналогичных опросах во многих западных странах о такой готовности говорит от 40 до 55% [30]. При прочих равных условиях это снижает вероятность нахождения рабочего места в случае безработицы. Недаром в конце 1999 г. – начале 2000 г. около 29% опрошенных по представительной выборке работников и 37% давших определенный ответ сказали, что раз лишившись работы, они не смогут получить новое рабочее место в своей профессии [31]. Многие другие особенности российского общества, напротив, облегчают устройство на новую работу после потери старой. Реальная продолжительность нашей безработицы меньше, чем в большинстве других стран. Но субъективные ощущения остаются, они влияют на оценку безработицы ничуть не меньше, чем объективные факторы.

Весьма существенно также, что в течение 1990-х годов безработица непрерывно нарастала, а положение на рынке труда ухудшалось. Правда, непосредственно в 1999 г. преобладала скорее противоположная тенденция. В I квартале искали работу более 10 млн. человек, в III–IV – менее 9 млн. В то же время влияние небольшого и сравнительно кратковременного уменьшения безработицы не могло перекрыть в массовом сознании общего впечатления от возросшей безработицы: с 4 млн. человек в 1992–1993 гг. до 10 млн. в начале 1999 г. [32]

Наконец, если масштабы российской безработицы не превышают (и даже уступают) ее распространенности в других странах, то материальная поддержка, получаемая безработными, у нас несравнимо ниже. В соответствии с законом, пособие по безработице лишь немногие первые месяцы после потери рабочего места устанавливается на уровне хоть как-то сопоставимым с прежним заработком. Дальше пособие неуклонно уменьшается и через год прекращается полностью. При этом никакой индексации пособия по безработице не производится, что приводит к снижению его покупательной способности вследствие инфляции (именно так обстояли дела в 1999 г.). Средний размер начисленного пособия по безработице в конце 1990-х годов составлял 1/4–1/3 средней заработной платы [33]. Задержки пособий, которые, естественно, случались чаще, чем невыплаты зарплаток, еще больше ограничивали размеры помощи, фактически получаемой безработными.

Главная проблема, связанная с безработными, не в низком уровне пособий. Гораздо существеннее, что подавляющее большинство безработных не зарегистрированы в службах занятости и не получают вообще никаких пособий. Видимо, здесь сказываются и недостаточная эффективность работы служб занятости, и сложность бюрократических процедур по оформлению пособий. Немалую роль в этом играет и социальная пассивность значительной части безработных, усиливаемая их недостаточной информированностью,

непривычностью новых учреждений, малыми размерами пособий. Впрочем, и социальная активность при малом развитии у нас традиций законопослушания, может привести к различным злоупотреблениям.

Мониторинг нарушений прав человека выявил, например, что в Томской области сотни «безработных» обманывали службу занятости, когда пытались получить пособие, уже найдя работу.

В 1999 г. среднее число лиц, которым было назначено пособие по безработице, составило 1,4 млн. человек при среднегодовом количестве безработных в 9,3 млн. человек. Таким образом, пособия получали лишь 15% безработных. Примечательно, что в 1996 г. доля получавших пособие превышала 30% и с тех пор только сокращалась. Непосредственно в 1999 г. в январе пособия были назначены 17% безработных, в декабре – 12% [34]. Не исключено, что за этим стоят какие-то слабости учета или злоупотребления. В 1996–1998 гг. обследования, проводимые Госкомстатом, отмечали заметный рост безработицы. Между тем, служба занятости регистрировала все меньшее их число. В 1999 г. тенденцию к некоторому снижению безработицы зафиксировали обе структуры. Но по данным Госкомстата, этот процесс развивался сравнительно медленно, а по данным о регистрации безработных в службе занятости – гораздо быстрее.

Сказывается ли здесь сознательное ущемление права на помощь по случаю безработицы или нет, это право явно не соблюдалось в таком большинстве случаев, что применительно к обществу в целом можно, пожалуй, говорить о его неприменении. Когда пособия назначаются, как было в 1999 г., лишь одному безработному из семи, а само пособие только немного превышает четверть заработка, получается, что вся материальная поддержка безработных выражается в том, что общество выплачивает совокупности безработных около 5% тех денег, которые они (все вместе) зарабатывали до потери работы.

Хотя размах безработицы в России 1999 г. не слишком отличался от того, что наблюдается в других странах, тенденции – противоположные. На Западе безработица в длительной перспективе скорее сокращалась, в России – формировалась и росла. И если общий уровень безработицы, сопоставимый с обычными для индустриальных стран показателями, еще позволяет говорить об осуществлении права на некоторую защиту занятости, то помощь безработным (реализация права на защиту от тягот безработицы) в последние годы сошла на нет. В 1999 г. она фактически отсутствовала.

Появление массовой безработицы наравне со снижением трудовых доходов означает резкое ухудшение положения трудящихся сравнительно с советским временем. В летних опросах 1999 г. 64% взрослого населения России упомянуло безработицу среди наиболее тревожных проблем общества. Безработица занимала в второе место в ряду социальных опасностей, ощущаемых народным большинством [35]. Неудивительно, что значительная часть нашего общества воспринимает появление безработицы, как абсолютное отрицание права на труд. Тем более, что само это право все еще понимается массовым сознанием преимущественно в упрощенной трактовке: не в виде свободы от принудительной работы, права на вознаграждение, на благоприятные условия труда, защиту от безработицы и т.д., а в качестве утопии гарантированной сверху занятости, не зависящей от требований экономики и полезности (или бесполезности) конкретной трудовой деятельности. И здесь социальное просвещение, информирование, психологическая помощь становятся необходимыми (но, разумеется, недостаточными) условиями улучшения нашей жизни и более здоровой оценки социально-правовой ситуации.

Ресурсно-экономическая и культурно-историческая обусловленность социальных прав. Права, обеспечиваемые в долговременном развитии и в ближайшем будущем

Убежденность самых широких слоев российского населения в полном несоблюдении права на труд при том, что безработица не имеет у нас катастрофического характера и фактически не соблюдается лишь один из элементов такого права (предоставление пособий), есть частное проявление более общего отношения народного большинства к переменам в повседневной жизни и соблюдению социально-экономических прав. Объективно говоря, одни стороны положения этого большинства ухудшились и связанные с ними права нарушаются чаще, чем раньше; другие – улучшились и соответствующие права ущемляются меньше. Различия затрагивают не только противоречия между очевидным прогрессом политических, культурных, религиозно-мировоззренческих свобод и тяготами материально-экономической жизни большинства граждан. Отдельные элементы самой материальной жизни также меняются в разных направлениях. В 1990-е годы резко сократились трудовые доходы, появилась безработица, деградировали многие привычные формы отдыха и обслуживания; но в то же десятилетие исчез дефицит товаров и очереди, богаче стала одежда, в быт вошли более качественные телевизоры, холодильники, стиральные машины, в половине жилищ появились телефоны, а у трети семей – собственные автомашины.

Между тем, в субъективном восприятии народного большинства условия и уровень жизни главным образом, если не исключительно, ухудшились, и в 1998–1999 гг. очень существенно. Отсюда почти всеобщее убеждение, что нарушения социально-экономических прав человека у нас не просто случаются, но преобладают, и притом преобладают не в отношении некоторых, но всего круга социальных прав. Последние годы лишь 15–20% взрослого населения, охватываемого опросами ВЦИОМ, считали, что в нашем обществе

обеспечиваются социальные права. Напротив, 70–75% опрошенных уверены, что эти права не соблюдаются [36].

Подобное единодушие массового сознания объяснимо и в известном смысле оправдано. Однако преобладающее мнение не только отражает, но и искажает нашу социально-правовую ситуацию. Тем важнее в попытке беспристрастного рассмотрения принимать в расчет своеобразие социально-экономических прав как специфической правовой и нравственно-культурной категории. Права эти, особенно в части, касающейся обеспечения достойного уровня жизни, будучи неотъемлемой частью всего корпуса прав человека, отличаются от многих других норм тем, что для их осуществления требуется больше материальных ресурсов и соответственно времени (чтобы накопить эти ресурсы). В международных документах специально оговаривается, что право на удовлетворительный заработок и достойный уровень жизни обеспечивается постепенно, «в максимальных пределах имеющихся ресурсов» (ст. 2 Пакта об экономических, социальных и культурных правах). Соответственно состояние дел с социальными правами должно оцениваться как бы в двух срезах: во-первых, с точки зрения сопоставления действительности со сложившимися представлениями о справедливом трудовом вознаграждении и достойном уровне жизни, что характеризует долгосрочную перспективу социально-экономических прав человека; во-вторых, на основе выделения немедленно решаемых социальных проблем и уяснения таким образом актуальных сегодняшних задач социально-правовой ситуации.

В рамках подобного двухуровневого рассмотрения приходится признать, что в современной России нет реальной возможности полностью обеспечить в короткие сроки достойный уровень жизни, отвечающий развитым современным стандартам (которые уже известны народному большинству и восприняты им). Решающее значение в этой связи имеет глубина переходного кризиса, переживаемого российским обществом и российской экономикой. На протяжении 1990-х годов ВВП уменьшился у нас в полтора–два раза и составил в 1999 г. лишь 59–60% от уровня 1990 г. [37]. Даже если принять в расчет теневые формы производства, нынешний объем российского ВВП составляет не более двух третей от того, что создавалось десять лет назад.

Тут не место выяснять, почему случилось то, что случилось, и можно ли было обойтись без столь масштабного упадка российской экономики. Как бы то ни было, радикальное ослабление экономики и соответствующее «сжатие пирога» социально-потребительских благ произошло. Для его нового увеличения втрое или вчетверо, что составляет обязательное условие ресурсного обеспечения достойного уровня жизни, и тем более для создания политических, культурно-этических, правовых социальных предпосылок подобного роста потребуются не годы, а пятилетия и десятилетия.

Недостижимость в ближайшее время многих благ, которые воспринимаются в российском обществе как необходимые слагаемые нормального достатка, обуславливается еще и тем, что сколь бы глубок ни был кризис и как бы чувствительно ни ударил он по условиям повседневного существования, происшедшие перемены практически не снизили основные потребности народного большинства. Скорее наоборот, демократизация, гласность, расширение связей с Западом привели к росту массовых притязаний. В итоге у нас сложилась та не слишком часто возникающая ситуация, когда уровень потребностей оказался как бы оторванным от уровня реальных экономических возможностей страны. То, что справедливо ощущается большинством населения в качестве естественного права, объективно нельзя реализовать сейчас или в близком будущем. Вместо некоторого опережения запросов сравнительно с ресурсами образовался глубокий разрыв между ними. В подобных обстоятельствах безоговорочное выдвижение на первый план права на немедленный подъем благосостояния, скажем, до западного уровня, абстрактно будучи вполне правильным и соответствующим состоянию массового сознания, обернется поддержкой нереализуемых требований. Правозащитная активность при этом либо вызовет всеобщее разочарование из-за своей беспомощности, либо станет союзником антидемократической утопии, не желающей считаться с объективными ограничениями.

Неверно, конечно, и игнорировать право на удовлетворительный заработок и достойную жизнь. Умолчание о нарушении этих прав явится лицемерным искажением действительности и ни к чему кроме выпадения правозащитных идей из народного сознания не приведет. Первый ориентировочно перспективный срез социально-правовой ситуации потому и нужен, что без соотнесения действительности с фундаментальными – пусть и нереализуемыми немедленно – правами нельзя дать правдивую оценку этой ситуации, показать, как далеко или близко находится сегодняшняя Россия от той степени соблюдения социально-экономических прав, которая отвечает современным представлениям о социальной защите и социальной справедливости.

Вместе с тем не меньшее значение для честной характеристики положения с правами на достаточный заработок, удовлетворительную пенсию, справедливое пособие по безработице, на достойный уровень жизни в целом – имеет выявление нарушений, которые могут устраняться в относительно короткие сроки. Иными словами, речь идет о тех сторонах оплаты труда или уровня жизни, где мыслимо уже в ближайшее время обеспечить примерно такое же соблюдение социальных прав, как в отношении профсоюзов, рабочего времени, права на образование и т.п. Иными словами, достижения ситуации, когда права чаще соблюдаются, чем нарушаются.

Указать подобные, потенциально быстро устранимые нарушения применительно к ситуации 1999 г. нетрудно, поскольку они и связанные с ними узлы нерешенных (но решаемых) социальных проблем, лежат на поверхности российской действительности.

Невыплаты заработков и пенсий – важнейшее из потенциально устраняемых в близком будущем нарушений социально-экономических прав

На протяжении большей части 1990-х годов первостепенную важность в ряду проблем, где нарушения социальных прав имели существенный характер, хотя их широкое распространение отнюдь не было неизбежным, имели задержки и невыплаты заработков, пенсий, пособий. Экономически задержки, ведущие к тому, что зарплаты и пенсии выплачиваются на много недель или месяцев позже установленного срока, образуют своего рода принудительный, беспроцентный займ, который государство и работодатели насильственно берут у работников, пенсионеров, получателей пособий.

В социально-правовом смысле задержки и невыплаты являют собой открытый и вызывающий произвол, противоречащий простейшему чувству справедливости, в государственно-правовом – полное беззаконие и, в частности, нарушение оговоренных в Конституции РФ прав на вознаграждение за труд и обеспечение по возрасту, в случае болезни, безработицы и т.п. (ст.ст. 37, 39).

Невыплаты волнообразно нарастали в течение всего периода 1993–1998 гг. Работникам задерживали причитающиеся им деньги, затем (в среднем через пять–шесть месяцев) возвращали, но за истекшее время недоплачивали еще большие суммы. Долг по оплате труда возрастал год от года. Осенью 1998 г. накопившаяся за пять лет непогашенная задолженность по оплате труда достигла максимума – ее сумма превысила 88 млрд. руб. Это эквивалентно почти 4% всех денег, заработанных наемными работниками за пять лет накопления долга. В осенние месяцы 1998 г. свои честно заработанные или обусловленные законом деньги не получили 65–75% рабочих и служащих, 70–75% пенсионеров, 80–90% получателей пособий и стипендий [38].

Однако с октября–ноября положение стало меняться. Массовые перекрытия железных дорог шахтерами («рельсовая война») показали опасность иррациональной стихии, до которой могут довести население невыплаты. К осени 1998 г. эта опасность была, наконец, по-настоящему осознана российскими элитами, тем более что августовский кризис сделал обстановку еще более серьезной. Все это заставило власти и работодателей опомниться и с большей ответственностью отнестись к необходимости соблюдать элементарные социальные права вроде выплаты уже начисленных заработков и назначенных пенсий. Умелое использование контролируемой денежной эмиссии и возможностей, открываемых оживлением производства, позволили добиться поворота к лучшему. 1999 г. явился первым годом после того, как у нас начались массовые задержки заработков, в итоге которого суммарная задолженность по оплате труда не увеличилась, а уменьшилась. В начале этого года у работодателей и бюджета имелись долги перед 55–60% работников, 65–70% пенсионеров, 75–80% получателей пособий. К концу года не получили всех положенных денег 35–40% работников и 45% получателей пособий; долги пенсионерам были выплачены полностью [39]. За 1999 г. общая сумма долга по оплате труда сократилась вдвое – с 88 млрд. руб. в октябре 1998 г. и 77 млрд. руб. в начале 1999 г. до 44 млрд. руб. в конце года [40]. Так что состояние дел с соблюдением права своевременно получать законные заработки, пенсии, пособия решительно улучшилось.

Улучшилось, но все еще не пришло в норму, которая в отношении столь элементарного права достигается только тогда, когда нарушения этого права просто не бывает. В 1999 г. Россия была еще далека от такого положения. При всех положительных сдвигах свыше трети работников и чуть ли не половина родителей и безработных, которым полагаются ежемесячные пособия, получали деньги с одно–двухмесячным, а то и более долгим опозданием. Для большинства российских домохозяйств, с трудом «дотягивающих» от зарплаты до зарплаты, такие задержки оборачиваются серьезными материальными и психологическими напряжениями.

К тому же возврат долгов по оплате труда, пенсиям, пособиям происходил в 1999 г. с дополнительными ущемлениями прав и интересов людей, чьи права уже были однажды нарушены самим фактом невыплат. Как известно, в течение 1999 г. происходил заметный рост цен. За 12 месяцев они увеличились почти в 1,4 раза, а по сравнению с началом или серединой предыдущего года – в 2–2,5 раза. [41]. В соответствующей степени уменьшилась покупательная способность денег. Никакой индексации задержанных зарплат, пенсий, пособий при этом не производилось. Следовательно, человек, которому в конце 1999 г. возвращались принудительно задержанные деньги, фактически получал на 10–20% меньше, если эти деньги не заплатили ему в середине года, в полтора раза меньше, если их не выдали в конце 1998 г. и вдвое меньше, если в начале. Тот, кто дольше всех был лишен своих заработков и пенсий и чьи права были задеты наиболее сильно, оказывался тут самым пострадавшим.

Надо однако подчеркнуть, что неполнота возвращения долгов вследствие обесценения денег, видимо, не слишком беспокоит население. Упоминания об этой стороне дела встречаются в материалах мониторинга прав человека, да и в средствах массовой информации крайне редко. Похоже, что многие работники после стольких лет непрерывного разрастания невыплат перестали верить в возврат задержанных заработков. Начало выплат и получение хоть каких-то «живых» денег перевешивают в их глазах все остальное.

В нашем обществе чаще обращают внимание на некоторые другие невзгоды неиндексированного возврата задолженности по оплате труда, в материальном отношении, может быть, менее значительные, но, видимо, поражающие и работников, и правозащитников изоощренностью, с которой нарушаются в них право, здравый

смысл, справедливость. В Ульяновском и Тульском региональных докладах указывается, что выплата задолженности увеличивает общую сумму, получаемую на руки в месяц, когда эти выплаты производятся. В результате многие работники лишаются налоговых льгот или попадают в категорию, с которой взимается более высоких подоходный налог. Например, учителям ульяновских школ, которым в ноябре 1999 г. вернули зарплату за октябрь, ноябрь, декабрь 1998 г., пришлось не только год ждать своих денег, но и заплатить при их получении ощутимо большую сумму налога, нежели та, которую следовало уплатить, если бы налог брался с них в два приема и каждая выплата попадала в более низкую налоговую категорию (именно так и было бы при отсутствии задержки заработка).

Другой род ущемлений, также нередко сопровождающий возврат долгов по оплате труда, заключается в практике выдачи товаров в счет подобных долгов. Как сообщается в ряде региональных докладов, в частности в Мордовском, Новосибирском, Тульском, эти товары обычно оцениваются на 10–20% выше, чем в свободной продаже. Иной раз возвращение долга натурой фактически оказывается принудительным, поскольку ничего другого не предлагается. При этом сами предоставляемые «товары» могут иметь совершенно фантастический характер. Сельским учителям в Новосибирской области в качестве возмещения задержанной зарплаты предлагался навоз. Поскольку многие деревенские учителя ведут подсобное хозяйство, навоз, может быть, небесполезен для них. Однако «полезность» в данном случае не отменяет неправового и, в сущности, издевательского смысла предложения заменить деньги навозом.

Привкус унижения и издевательства, ощущаемый здесь, глубоко закономерен; более того именно в нем проступает главная суть тягот, приносимых задержками зарплаток и пенсий. Формально говоря, материальный ущерб от них не так уж велик. Вся задолженность по оплате труда, оставшаяся к концу 1999 г., никак не превышала 5% годового фонда открытых зарплаток и еще меньше, если принять в расчет также и скрытые доходы. В том же 1999 г. дороговизна отняла у рядовых российских граждан в пять–семь раз больше – около четверти реальных зарплат и более трети реальных пенсий. Тем не менее задержки зарплаток даже при том, что в 1999 г. они стали менее частыми, ощущались столь же остро, а может быть и больше, чем многие иные трудности, включая инфляцию.

Свидетельством особой болезненности невыплат, равно как и их унижающего и оскорбляющего характера, является распространенность отчаянных реакций, которые они вызывают у немалого числа людей. Вряд ли какие-нибудь другие экономические тяготы и нарушения социально-экономических прав, распространенные в сегодняшней России, могут сравниться с невыплатами по числу самоубийств как реакции на социальную несправедливость. В региональных докладах за 1999 г. рассказывается о том, как изматывающая многомесячная борьба за то, чтобы получить давно заработанные деньги, довела до душевного срыва и гибели строителя метро в г. Екатеринбурге, квалифицированного рабочего на авиазаводе в г. Новосибирске, офицера милиции в г. Ульяновске.

Самоубийства, конечно, крайние, исключительные проявления губительных последствий невыплаты зарплаток. Однако чуть менее крайнее, но все же обостренное, граничащее с безысходным отчаянием восприятие невыплат встречается достаточно часто. Длительные задержки зарплат угнетают большинство работников явно сильнее, чем иные материально более тяжкие экономические бедствия вроде дороговизны или упадка привычных форм обслуживания.

Решающую роль тут играют социально-психологические факторы. Под их воздействием значимость тех или иных социально-экономических тягот и нарушений связанных с ними прав далеко не всегда оказывается пропорциональной количественной величине этих тягот и нарушений. Если так можно выразиться, рубль, отнятый у работника или пенсионера посредством невыплат, вызывает гораздо более острое недовольство, нежели рубль, потерянный в ходе инфляции. Инфляция ощущается большинством как стихия, которая мало обусловлена чьей-то личной виной, по крайней мере виной тех, с кем работник сталкивается в повседневной жизни. В то же время невозможность получить заработанные и начисленные деньги выглядит прямым беззаконием, мало чем отличающимся от простого грабежа. Задержки зарплаток и пенсий не только затрудняют жизнь, но унижают человека, попирают достоинство, бессовестно нарушают его простейшие, самые очевидные права. К тому же всегда есть конкретное лицо, формально ответственное за своевременные выплаты. Да и в самом деле, хотя развитие невыплат, как и инфляция, имеет объективную основу, задержки заработной платы, пенсий, пособий несравнимо чаще, чем повышение цен, связаны со злоупотреблениями, корыстным умыслом, социальной безответственностью.

Характерный пример приводится в докладе по Тюменской области. Здесь рабочим одной из сельских строительных фирм в течение нескольких месяцев 1999 г. не выплачивалась часть зарплаток, в общей сумме около 300 тыс. руб. И в это самое время директор фирмы счел возможным одновременно получить в дополнение к своей регулярной зарплате 118 тыс. руб. компенсации за неиспользованные отпуска прошлых лет. Ощущение несправедливости, неизбежно возникающее в этом случае у работников фирмы, их близких и знакомых, будет чрезвычайно сильным независимо от того, много или мало денег недоплатили каждому из них.

Остроту недовольства, рождаемого невыплатами, резко увеличивает их конфликтогенный потенциал. Не будучи самым существенным механизмом снижения уровня жизни, невыплаты на протяжении нескольких лет в середине и в конце 90 годов являлись одним из основных источников наиболее массовых трудовых

конфликтов. И что особенно тревожно, конфликтов с сильно выраженным стихийным, неорганизованным началом.

Начавшееся сокращение частоты и масштабов невыплат несколько снизило сопутствующие им социальные опасности. Но пока в стране от четверти до трети работников не получают зарплату своевременно (а именно так обстояло дело в 1999 г.), эти опасности не исчезнут полностью.

Как уже говорилось, в 1998 г. социально-иррациональная струя, присущая социальному протесту, порождаемому невыплатами, вылилась в «рельсовую войну». По счастью, в 1999 г. ничего столь же масштабного не случилось. Однако непредсказуемое, безответственно-истеричное начало в выступлениях, связанных с задержками зарплат и пособий, проявлялось достаточно отчетливо и в 1999 г. Как и в прошлом, в этом году люди, осуществляющие законные, справедливые, организованные протестные акции в связи с невыплатами (забастовки, митинги, пикеты, переговоры) вдруг (что очень характерно!) теряли от возмущения голову и переходили к бессмысленному насилию. В подобных случаях силой захватывались кабинеты руководителей, их превращали в заложников, появлялась милиция, начинались столкновения с ней. Иногда протестующие грозили взорвать или сжечь себя и руководителей, ответственных, по их мнению, за невыдачу зарплаток. Наглость невыплат даже учителей довела до того, что во время митинга в одном из воронежских сел они готовы были взяться за вилы. А бывают угрозы и пострашнее вил. Испытатель Новотагильского вагонного завода (одного из ведущих производителей бронетехники в России), где почти год задерживалась зарплата, вывел новейший танк на улицу и промчался на нем через весь город. Эти и сходные примеры приводятся в региональных докладах по мониторингу прав человека и в сообщениях прессы из Свердловской, Читинской, Воронежской, Кировской, Ульяновской и других областей.

Закономерно, что в 1999 г. и правозащитники, и население продолжали рассматривать невыплаты среди важнейших нарушений фундаментальных социально-экономических прав. Упоминания о них имеется в трех из каждых четырех региональных докладах по правам человека. Также в ходе обследования ВЦИОМ на промышленных предприятиях в сентябре 1999 г. выяснилось, что свыше 60% опрошенных, считавших, что их трудовые права ущемлялись в течение последнего года, связывали эти ущемления с задержками зарплаток. Все остальные права, по мнению потерпевших, нарушались на предприятиях гораздо реже [42]. Опросы, затрагивающие все взрослое население, показали, правда, что в ряду проблем, которые тревожат россиян место невыплат снижалось на протяжении всего 1999 г. Они стояли на первом месте в середине 1998 г., на четвертом в начале 1999 г., на пятом в середине и на седьмом в конце года и начале следующего [43] Но в абсолютном смысле 30–40% жителей России было в 1999 г. серьезно обеспокоено невыплатами.

Как видно, несмотря на объективное облегчение ситуации с задержками зарплаток, пенсий, пособий и вытекающее отсюда уменьшение их субъективного признания причиной социальной напряженности, невыплаты оставались в 1999 г. важным фактором отягощения условий жизни и ухудшения социально-правовой ситуации. Одновременно события 1999 г. подтвердили, что задержки зарплаток, пенсий, пособий, будучи критически значимыми, принадлежат к той категории социальных тягот и нарушений социально-экономических прав, которые (в отличие от многих других) нельзя считать неустраняемыми уже при нынешнем состоянии российской экономики и нынешних ресурсах. Собственно, принципиальная разрешимость этой проблемы в обозримые сроки была ясна и раньше, хотя бы из того факта, что весь объем невыплаченных зарплаток никогда не превышал 2–3% ВВП; причем на ежемесячные долги, ликвидация которых достаточна для разрешения проблемы, приходится не более половины данной суммы. Это обстоятельство специально подчеркивалось в докладе МХГ о положении с правами человека в России за 1998 г. Происшедшее в 1999 г. сокращение задолженности по оплате труда вдвое при одновременной ликвидации долгов по пенсиям практически подтвердили реальность относительно быстрой ликвидации невыплат. Пока это не сделано, своевременность выплаты зарплаток и других обусловленных законом регулярных доходов населения остается в России одним из главных видов нарушения фундаментальных социально-экономических прав, которые могут и должны быть устранены в течение ближайших лет.

Другие потенциально разрешимые социальные проблемы и соответствующие им нарушения социально-экономических прав

Подводя итоги 1999 г., стоит помимо невыплат упомянуть некоторые другие нарушения социальных прав, устранение или существенное смягчение которых потенциально достижимо на нынешнем этапе.

Скажем, полное устранение безработицы в нашей стране, как и в других индустриальных государствах, вряд ли может быть достигнуто в обозримом будущем. Однако сдерживание ее в известных пределах – в Генеральном соглашении между российским правительством, профсоюзами и предпринимателями на 1998–1999 гг. говорилось об ограничении безработицы на 5% — представляется не совершенно безнадежным. Тем более, что постепенное снижение уровня безработицы, начавшееся в 1999 г., продолжалось и в первом полугодии 2000 г.

Однако по-настоящему реальной выглядит перспектива радикального улучшения дел с обеспечением безработных пособиями. Переход от ситуации, когда такие пособия назначаются (как в 1998–1999 гг.) только одному безработному из семи, к положению, при котором их получает большинство потерявших рабочие

места, потребует увеличения обще суммы пособий в 5–6 раз. Но ведь вся совокупность этих пособий по безработице составляла в конце 90 годов величину порядка 0,2% ВВП [44] Увеличить ее впятеро за несколько лет непросто, но все же возможно. Данная сумма лежит в пределах тех изменений, которые совершаются сейчас в отношении увеличения военных расходов, расходов на госаппарат и т.п. По существу это вопрос иерархии общественных ценностей и выбора социально-политических приоритетов.

Во второй половине 90 годов и особенно в 1999 г. у нас отчетливо обозначилась еще одна проблема социально-экономического положения и соблюдения социально-экономических прав, которая так же, как и невыплаты пособия безработным одновременно является и первостепенной, и разрешимой в ближайшие годы. Речь идет об учащающихся и ставших во множестве регионах чуть ли не регулярными срывами коммунально-бытового обслуживания – таких, как многодневные прекращения подачи электричества, газа, даже воды в жилища миллионов людей.

Понятно, что в современном обществе бесперебойное коммунальное обслуживание составляет неотъемлемый элемент нормальных жилищных условий и потому нарушение такого обслуживания есть одновременно нарушение права на жилище и достойный уровень жизни вообще. В России неполадки жилищной коммунальной системы особенно опасны. Во-первых, из-за климата и, во-вторых, вследствие того, что у нас около трех четвертей населения живет в многоквартирных домах с централизованным отоплением, канализацией, электро- и газоснабжением. Человек, обитающий в подобном доме, в одиночку или силами своей семьи никак не может исправить неполадки централизованных систем. Это уникальная специфика российского расселения (кажется, в мире больше нет ни одной крупной страны с такой концентрацией жилого фонда в больших зданиях) делает жителей многоквартирных домов совершенно беспомощными перед любым серьезным срывом централизованного коммунального обслуживания.

Между тем, подобные срывы в последние годы все чаще затрагивают жизнь рядовых российских граждан, и не только в отдаленных и специфических районах страны вроде Приморского края. Обследование ВЦИОМа в трех очень разных регионах – в Кемеровской, Ростовской и Тульской областях – выявило, что осенью 1999 г. и зимой 1999–2000 гг. от шестой части до двух пятых населения, живущего в многоквартирных домах, страдало от перебоев в подаче воды, света, тепла. 35–40% опрошенных из разных домов сообщили, что у них в эти месяцы по несколько дней не было воды; в среднем за полгода перебои с водой продолжались 7 суток. 20–30% опрошенных жаловались на отсутствие электричества – в среднем, его не было 4 суток на протяжении полугодия. Самое тяжелое для русской зимы, что 16% жильцов многоквартирных зданий должны были пережить отключение центрального отопления, причем без тепла им пришлось провести в среднем 10 дней [45].

Случаи нарушения коммунального обслуживания жилищ упоминаются также в некоторых региональных докладах, в частности в Ивановском и Томском. Здесь сообщается, что на протяжении многих недель температура во многих жилищах не поднималась выше 10–15 градусов.

В сегодняшней России появляется угроза ухудшения коммунального обслуживания многоквартирных жилищ, где живет большинство населения, до того катастрофического уровня, который в прошлом бывал разве что во времена войн и связанной с ними разрухи. Сейчас отсутствие воды, света, тепла вызывается иными причинами. Это обусловлено отнюдь не тем, что выведено из строя материальная база обслуживания жилищ, но неотлаженностью экономики этого обслуживания, неплатежами и взаимной задолженностью субъектов экономики друг перед другом. Причем большинство населения как раз исправно платит за обслуживание своего жилья. Между тем, вода, свет, тепло отключаются повсюду, в том числе и в жилищах тех людей, которые заплатили за услуги сполна и вовремя. Правонарушающий характер отключений выступает в таких случаях особенно отчетливо.

В более широком смысле связь нарушения нормального обслуживания жилищ с неотлаженностью экономических отношений важна потому, что она, помимо всего прочего, подчеркивает возможность разрешить проблему и добиться соблюдения этой составляющей права на достойный уровень жизни в ближайшие годы. Ибо для исправления ситуации тут нужны не столько материальные ресурсы (их и вправду нельзя накопить быстро), сколько экономическое и политическое искусство, организационные усилия, ответственность.

Ссылки

1. Сообщение информационного отдела Всероссийского центра по изучению общественного мнения (ВЦИОМ) от 6 июля 2000 г.
2. Михайловская И.Б. и др. Права человека в массовом сознании. М., 1995. С. 25.
3. Россия в цифрах. 2000. Краткий стат. сборник. М., 2000. С. 32, 150.
4. Там же. С.48; Россия в цифрах. 1999. С. 34.
5. Российские преобразования на фоне мировых трансформаций и положения наемных работников. (Социально-трудовые исследования ИМЭМО РАН. Вып. XI). М., 1998. С. 62–67.
6. Исаев А. Экономическая демократия в современной России. М., 2000. С. 24.
7. Сообщения пресс-службы Министерства труда и социального развития РФ.
8. Россия в цифрах. 2000. С. 90.

9. Малое предпринимательство в России. Стат. сборник. М., 1999. С. 27.
10. Мониторинг общественного мнения. 1999. № 6. С. 63–65.
11. Сообщения информационного отдела ВЦИОМ от 6 июля 2000 г.
12. См. Труд. 1999. 15 октября и 12 ноября; Известия. 1999. 26 и 28 октября, Независимая газета. 1999. 15 и 16 октября.
13. Обследования по вопросам занятости в феврале 2000 г. (Госкомстат РФ). М., 2000. С. 134, 137.
14. Российский стат. ежегодник. 1999. М., 1999. С. 135.
15. Там же . С. 137; Россия в цифрах. 2000. С. 90.
16. Year Book of Labor Statistics. 1995. Geneve. 1996. P. 815–923.
17. Крутой пласт. Шахтерская жизнь на фоне реструктуризации отрасли и общероссийских перемен. М., 1999. С. 120–123.
18. Россия в цифрах. 2000. С. 97.
19. Там же . С. 102, 150; Российский стат. ежегодник. 1999. С. 149, 246.
20. Стат. бюллетень. 2000. № 5. С. 32, 37; Россия в цифрах. 2000. С. 106.
21. Россия в цифрах. С. 339– 342.
22. Там же С. 98; Социально-экономическое положение России. 1999. М., 2000. С. 187.
23. Расчет по данным: Россия в цифрах 2000. С. 98, 106; Стат бюллетень. 2000. № 1. С. 35.
24. Россия в цифрах. 2000. С. 105, 391.
25. Мониторинг общественного мнения. 1999. № 2. С.66, 67.
26. Социально-экономическое положение России. 1999. С. 181–182, 184–185.
27. Россия в цифрах. 2000. С. 97.
28. Вопросы статистики 2000. № 6. С. 79.
29. Российский стат. ежегодник. 1999. С. 587.
30. Мониторинг общественного мнения. 1999. № 1. С. 41.
31. Там же. 2000. № 2. С. 71.
32. Вопросы статистики. 2000. № 6. С. 79; Труд и занятость в России. 1999 г. Стат. сборник. М., 2000. С. 38.
33. Социальное положение и уровень жизни населения России 1999. Стат. сборник. М., 1999. С. 92, 93, 190.
34. Вестник статистики. 2000. № 6. С. 79.
35. Мониторинг общественного мнения. 2000. № 2. С. 56.
36. По материалам базы данных ВЦИОМ.
37. Россия в цифрах. 2000. С. 381.
38. Мониторинг общественного мнения. 1998. № 6. С. 67; Сообщения Фонда «Общественное мнение». 1999. № 56. С. 25, 26.
39. Сообщения Фонда «Общественное мнение». 2000. № 7. С. 17, 18.
40. Социально-экономическое положение России. 1999 год. С. 167.
41. Россия в цифрах. 2000. С. 342.
42. Сообщения информационного отдела ВЦИОМ от 6 июля 2000 г.
43. Мониторинг общественного мнения. 2000. № 2. С. 56.
44. Российский стат. ежегодник. 1999. С. 14, 171.
45. По материалам базы данных ВЦИОМ.

ДОКЛАД О НАРУШЕНИЯХ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В ХОДЕ ПАРЛАМЕНТСКИХ ВЫБОРОВ. СОСТАВИТЕЛИ Н. В. КОСТЕНКО, С. М. ЛУКАШЕВСКИЙ ПРИ УЧАСТИИ О. А. ГОРЛАНОВА

Введение

Настоящий доклад подготовлен в рамках проекта «Система общественного контроля парламентских выборов 1999 года» на основании материалов, собранных при финансовой поддержке Института Открытое Общество и Фонда Евразия. Проект был начат Московской Хельсинкской группой с двойной целью: привлечь к мониторингу избирательной кампании максимально широкий круг разнопрофильных региональных некоммерческих организаций и информировать общественное мнение и международные организации о фактах нарушений принципов проведения свободных выборов.

Непосредственными партнерами МХГ в российских регионах были следующие общественные организации:

- Алтайское краевое отделение Общероссийского общественного движения «За права человека»;
- Региональная общественная организация «Амурский центр прав человека»;
- Архангельское региональное отделение Общероссийского общественного движения «За права человека»;
- Астраханская областная общественная организация «Комитет содействия защите законных прав человека»;
- Белгородская городская организация «Женщины Белогорья» белгородского фонда поддержки социальных, культурных и экологических преобразований «Развитие»;
- Брянская областная благотворительная общественная организация «Правозащитная ассоциация»;

- Владимирская областная общественная организация «Народная совесть»;
- Нижневолжская региональная правозащитная организация «Гражданское общество и экологическая безопасность» (Волгоградская область);
- Череповецкая городская общественная организация защиты экологии и других прав человека «Заступник» (Вологодская область);
- Центр развития гражданских инициатив (Воронежская область);
- Областная общественная организация «Ассоциация «Эгида» по защите прав и свобод человека и гражданина в Еврейской автономной области;
- Общественно-политическая организация «Ивановское областное общество прав человека»;
- Иркутский общественный благотворительный фонд А. Любославского по защите прав и свобод человека;
- Республиканская общественная организация «Правовед» (Кабардино-Балкарская Республика);
- Калининградская региональная общественная организация защиты прав и свобод человека и гражданина;
- Региональная общественная организация «Калмыцкий правозащитный центр»;
- Обнинская региональная правозащитная группа (Калужская область);
- Общественная организация «Союз правозащитников» (Камчатская область);
- Карельская региональная общественная организация «Молодежный правозащитный союз Республики Карелия»;
- Региональная общественная организация «Центр независимой журналистики Кузбасса» (Кемеровская область);
- Автономная некоммерческая организация «Центр гражданских инициатив» (Кировская область);
- Краснодарская городская общественная организация по защите прав человека;
- Красноярский краевой правозащитный центр;
- Курганское областное общественное движение «За честные выборы»;
- Курская межрегиональная общественная организация «Центрально-Черноземный исследовательский центр по правам человека»;
- Липецкое общество прав человека;
- Магаданское региональное отделение Общероссийского общественного движения «Россия православная»;
- Мордовский республиканский правозащитный центр;
- Серпуховское общество попечителей пенитенциарных учреждений (Московская область);
- Кольская ассоциация женщин-юристов (Мурманская область);
- Региональная общественная организация «Нижегородское общество прав человека»;
- Новгородская региональная общественная организация «Региональный центр прав человека»;
- Новосибирская городская общественная организация «Центр правозащитной деятельности и правовой информации»;
- Бугурусланский региональный центр по правам человека (Оренбургская область);
- Орловское областное благотворительное учреждение «Институт общественных проблем «Единая Европа»;
- Пензенское региональное общественное движение «Женская инициатива»;
- Общественная организация «Пермский региональный правозащитный центр»;
- Псковское региональное общественное движение «Вече»;
- Общественный фонд «Международный стандарт» (Республика Башкортостан);
- Республиканский правозащитный центр (Республика Бурятия);
- Сыктывкарская общественная организация «Мемориал» (Республика Коми);
- Региональная общественная организация «Правозащитный центр Республики Марий-Эл»;
- Союз журналистов Республики Саха (Якутия);

- Комитет по защите прав человека Республики Татарстан;
- Ростовская региональная общественная организация «Христиане против пыток и детского рабства»;
- Региональный общественный фонд социально-информационных технологий «Самара – XXI век»;
- Санкт-петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия»;
- Благотворительная автономная некоммерческая организация «Центр правовой помощи имени Гарольда и Сельмы Лайт» (Санкт-Петербург);
- Саратовская региональная общественная организация инвалидов-чернобыльцев «Саратовский правозащитный центр «Солидарность»;
- Общественный правозащитный центр Сахалинской области;
- Региональная общественная организация «Нижнетагильский правозащитный центр» (Свердловская область);
- Общественная некоммерческая организация «Ставропольский региональный правозащитный центр»;
- Таймырская национально-культурная автономия;
- Тамбовский областной правозащитный центр;
- Тверская городская общественная организация «Студенческий правозащитный союз»;
- Томский исследовательский центр по правам человека;
- Тувинское республиканское общественное правозащитное движение;
- Тульский общественный правозащитный фонд;
- Тюменское региональное отделение Общероссийского общественного движения «За права человека»;
- Удмуртское региональное отделение общероссийского движения «За права человека»;
- Ульяновское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Российское историко-просветительское благотворительное и правозащитное общество «Мемориал»;
- Хабаровское региональное отделение Общероссийского общественного движения «За права человека»;
- Хакаский республиканский общественный правозащитный благотворительный фонд «Наше право»;
- Челябинский областной комитет российских реформ;
- Читинский центр поддержки гражданских инициатив;
- Общественная организация «Комитет по защите прав человека Чувашской Республики»;
- Ямало-Ненецкий региональный правозащитный центр;
- Ярославское областное общественное учреждение «Правозащитный центр».

Все региональные партнеры МХГ собирали материал о нарушениях избирательного законодательства согласно единому рубрикатору, и готовили региональные доклады о фактах нарушений принципов проведения свободных выборов. На основе этих докладов, а также информации о нарушениях в ходе избирательной кампании, которая была опубликована в Интернете избирательными объединениями «Яблоко», СПС и «Фондом эффективной политики», и подготовлен настоящий доклад.

Доклад не претендует на статус глубокого исследования нарушений избирательного законодательства. Детальный юридический анализ нарушений, определение возможных направлений совершенствования законодательства, выявление институциональных недостатков российской избирательной системы – всю эту чрезвычайно необходимую работу еще предстоит проделать специалистам-правоведам. МХГ ставила перед собой цель привлечь общественное внимание к проблеме соблюдения законодательства в ходе последних парламентских выборов, поскольку, как показывает практика, информация, распространяемая СМИ и государственными органами, не дает адекватной картины происходящего. Данный доклад представляет собой обзор (мониторинг) основных и наиболее серьезных нарушений, выявленных в ходе парламентских выборов 1999 г. Доклад отражает наш взгляд на положение с соблюдением законодательства и основные проблемы, выявившиеся в ходе выборов. Мы не стремились опубликовать все известные нам нарушения. Приведенные примеры только иллюстрируют наши выводы, сформулированные на основе изученного материала.

Структура доклада определяется нашим представлением об основных проблемах обеспечения свободных и демократических выборов, характерных для избирательной кампании 1999 г.

Две темы видятся нам наиболее значимыми: участие властей и работа избирательных комиссий. Именно позиция органов власти и деятельность избирательных комиссий всех уровней определяют в конечном итоге

чистоту избирательного процесса. Кандидаты в депутаты, конечно, часто пренебрегают требованиями законодательства. Однако активное противодействие этим нарушениям невозможно без нормальной работы избирательных комиссий, а незаконное вмешательство представителей органов власти в избирательный процесс вообще выводит его из правового поля, создает атмосферу вседозволенности, в которой успех на выборах неразрывно связывается с применением незаконных методов ведения предвыборной кампании. На этом фоне нарушения со стороны кандидатов выглядят гораздо менее существенными.

Когда источник информации не указан, информация взята из доклада организации-партнера по соответствующему региону. Нарушения, главным образом, рассматривались относительно Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». В тексте доклада он упоминается как Закон «О выборах». Также в тексте доклада использованы следующие сокращения:

АПР – Аграрная партия России;

«Блок Жириновского» – избирательный блок «Блок Жириновского»;

«Единство» – избирательный блок «Медведь»;

КПРФ – избирательный блок «За победу!», Коммунистическая партия Российской Федерации;

НДР – избирательное объединение «ВОПД «Наш дом – Россия»;

ОВР – избирательный блок «Отечество – Вся Россия»;

ОИК – окружная избирательная комиссия;

СПС – избирательный блок «Союз правых сил»;

ТИК – территориальная избирательная комиссия;

УИК – участковая избирательная комиссия;

ЦИК – центральная избирательная комиссия;

«Яблоко» – избирательное объединение «Объединение «Яблоко».

Всеобщее избирательное право и право на участие в выборах

Можно констатировать, что в целом принцип всеобщего избирательного права в ходе выборов в Государственную Думу соблюдался на всей территории РФ. В то же время, не все граждане РФ, желавшие проголосовать, смогли воспользоваться своим конституционным правом.

Наиболее значительную группу составили граждане, не имеющие регистрации по месту своего постоянного или преимущественного проживания. В Краснодарском крае 13,5 тысяч турок-месхетинцев, переселившихся из Узбекистана еще в 1989 г., несмотря на обращение к региональным властям, в очередной раз не получили возможности участвовать в голосовании. Отдельные случаи зафиксированы и в других регионах. ЦИК, на наш взгляд, не проявил должного внимания к этой проблеме, и как следствие – в некоторых УИК отказывали даже внесенным в список избирателей гражданам без регистрации, ссылаясь на отсутствие инструкций.

Однако нарушение избирательных прав в данном случае вторично. Если бы в регионах соблюдалось требование федерального законодательства об уведомительном характере регистрации, то все граждане, реально проживающие на территории конкретного избирательного участка, смогли бы проголосовать.

В других случаях причинами нарушений всеобщего избирательного права были организационные упущения или пренебрежение своими обязанностями избирательными комиссиями. В целом ряде регионов избирательные комиссии отказывались направлять выносные урны к избирателям, ссылаясь на отсутствие транспорта или на большое число заявлений о предоставлении возможности проголосовать вне избирательного участка.

Процедура получения открепительного удостоверения для тех, кто не может прийти за ним лично (заключенные СИЗО, пациенты больниц), на практике оказалась труднореализуемой. Так, администрации СИЗО, через которых направлялись заявления на получение открепительных удостоверений, были просто не в состоянии провести необходимую переписку для всех заключенных. В результате многие из них не смогли проголосовать. То же самое относится и к больницам, особенно в регионах с обширной территорией, например, в Красноярском крае, где до избирательного участка может быть более тысячи километров.

В избирательные комиссии и общественные организации поступали заявления граждан, возмущенных тем, что им не сообщалось о переносе избирательного участка со старого, привычного адреса на новый. Избирателям приходилось иногда обойти целый квартал в поисках своего избирательного участка. Многие граждане, попавшие в такое положение, предпочли не голосовать.

Повсеместно в списках избирателей выявлялись фамилии граждан либо умерших, либо уже не проживающих на территории данного избирательного участка, а те, кто должны были быть в списках, наоборот, себя в них

не находили. В г. Москве на избирательном участке № 529 в списки не были внесены избиратели, достигшие 18 лет. В г. Краснодаре в Прикубанском избирательном округе № 42 около тысячи жильцов нового дома не были включены в списки для голосования. Все это свидетельствует о том, что избирательные комиссии либо вовсе не производили выверку списков избирателей, либо сделали это весьма поверхностно.

Значительно хуже, чем с соблюдением принципа всеобщего избирательного права, обстоит дело со свободой волеизъявления.

Нарушение как активного, так и пассивного избирательного права напрямую связано с вмешательством властей в избирательную кампанию. Поэтому методы давления на избирателей с целью добиться «правильного голосования», а также на тех, кто решил зарегистрироваться в качестве кандидата, описаны в главе «Вмешательство властей в избирательную кампанию».

Вмешательство властей в избирательную кампанию

Повсеместное вмешательство исполнительных органов от сельской администрации до Администрации Президента РФ в избирательный процесс – наверное, самая яркая черта прошедших выборов. Властные рычаги для поддержки «своих» кандидатов и избирательных объединений применялись и в «красных», и в «проправительственных», и в ОВРовских регионах. Более того, власти предрекшие считали чуть ли не своей обязанностью участие в предвыборной кампании. Например, губернатор Хабаровского края В. И. Ишаев заявил в СМИ, что Администрация Хабаровского края намерена активно бороться за свое присутствие в новом составе Государственной Думы.

Главы регионов вообще были центральными субъектами нарушений, связанных с воздействием на ход выборов. Губернаторы могли действовать в союзе с той или иной политической силой, но именно они определяли направленность административного вмешательства в регионе.

Фоном для этих нарушений служила политика федеральной власти. Ее желание максимально уменьшить число своих оппонентов в Государственной Думе и деятельность в этом направлении были очевидны самому неискушенному наблюдателю. Кульминацией стало публичное оглашение своих пристрастий Председателем Правительства РФ В. В. Путиным, которое было не чем иным, как косвенной агитацией. Федеральная власть, в том числе люди, оказывающие неформальное влияние на ее политику, в полной мере использовали пропагандистские возможности подконтрольных им СМИ, в первую очередь, телевидения. Ни о каком обеспечении равных возможностей кандидатов на телеканалах ОРТ и РТР не было и речи.

Фактически, можно говорить о том, что федеральная власть, через отражавшие ее политические пристрастия два общероссийских канала, способствовала распространению нарушений, по меньшей мере, в области агитации, когда подконтрольные органам власти СМИ отнюдь не стремились к нейтральному, объективному отношению ко всем участникам избирательной кампании.

Главы субъектов федерации и органы представительной власти, согласно законодательству, принимают участие в формировании региональных и окружных избирательных комиссий. Подавляющее большинство нарушений правил формирования избирательных комиссий имело целью обеспечить влияние на них. Подробно эта тема рассматривается в главе «Формирование и деятельность избирательных комиссий». Здесь же приведем только один пример, который является скорее исключением, чем правилом, однако отчетливо выявляет общую тенденцию.

В Тутаевском муниципальном округе г. Ярославля, по сообщению бывшего председателя избирательной комиссии В. Смирнова, имело место открытое давление на депутатов муниципального совета при формировании избирательной комиссии. По словам Смирнова, состав ТИК оказался негоден главе Тутаевского муниципального округа Ю. Зелинскому, и он настоял на перевыборах ее членов.

Наглядным проявлением вмешательства властей в избирательный процесс являлась повсеместная агитация должностных лиц в пользу определенных кандидатов и избирательных объединений. Губернаторы, нисколько не соотносясь с требованиями законодательства, выступали в СМИ с предвыборными заявлениями, комментировали ход избирательной кампании, высказывали свое мнение о кандидатах.

В Брянской области глава исполнительной власти агитировал за КПРФ и кандидатов от нее – В. И. Шандыбина и П. П. Рогонова, мэр Нижнего Новгорода – за СПС, Б. Е. Немцова и еще нескольких кандидатов. Наибольшую агитационную активность проявили губернаторы, поддерживавшие ОВР.

Главы регионов не стеснялись агитировать даже в дни, когда агитация, по закону, в принципе запрещена. 18 декабря выступил в поддержку ОВР Глава Республики Мордовия, в день голосования за этот же блок агитировал Президент Республики Башкортостан. Губернатор Камчатской области 19 декабря заявил в эфире телеканала «Причал», что И. А. Яровая, кандидат от «Яблока», не тот человек, за которого следует голосовать, и призывал поддержать представителя президента В. В. Болтенко. Губернатор Кировской области В. Н. Сергеев, по сути, пытался дискредитировать негодного кандидата В. Н. Первакова, сняв его с должности председателя Комитета по управлению государственным имуществом Кировской области, как якобы не справившегося со своими обязанностями. Более того, 4 октября в передаче местного телевидения

«Слово и дело Губернатора» Сергеев сказал, что на Первакова заведены два уголовных дела. Однако УФСБ и УВД в ответ на запросы официально сообщили, что им об этом ничего не известно. Перваков через суд потребовал от губернатора компенсации причиненного ему морального вреда.

Впрочем, как правило, компрометацией негодных кандидатов занимались не сами руководители органов исполнительной власти, а их подчиненные и подконтрольные им СМИ.

В Ульяновской области кандидат в депутаты по избирательному округу № 181 Ю. В. Полянский, ректор Ульяновского государственного университета, обратился в суд и к прокурору. Ответчиками в исковом заявлении названы, в частности, советник губернатора С. Панчин и Администрация Ульяновской области. На селекторном совещании 11 декабря Панчин обвинил Полянского в том, что его предвыборная кампания финансируется фирмами, торгующими фальшивой водкой. Кандидат в депутаты подчеркнул в своем иске, что все средства его избирательного фонда находятся под жестким контролем властей и избирательной комиссии.

Иногда дело доходило до абсурдных обвинений. В эфире муниципальной телекомпании г. Нижний Тагил «ТВ-4» 22 ноября было сообщено, что, по слухам, активисты движения «Мир. Труд. Май» подкупают слесарей ЖЭУ, которые за определенную мзду перекрывают водопроводные стояки в подъездах и тем самым дестабилизируют обстановку в городе.

И все же, случаи прямой дискредитации не очень часты. Противодействие негодным кандидатам административными методами, нарушение статей Закона «О выборах» в части обеспечения равенства кандидатов и гарантий их деятельности, редко получают широкую огласку и, в то же время, оказывают значительное влияние на ход предвыборной кампании.

Информация о том, что губернаторы указывают подчиненным, главам муниципальных образований и органов местного самоуправления, каких кандидатов следует поддерживать, стала достоянием гласности всего в нескольких регионах, но, скорее всего, это – повсеместная практика.

Во Владимирской области, по информации общественной организации «Народная совесть», первый заместитель Главы Администрации Ю. М. Федоров дал неформальное указание руководителям предприятий, главам администраций и председателям органов местного самоуправления поддержать на выборах члена АПР Г. И. Чуркина (округ № 66), секретаря обкома КПРФ В. Н. Паутова (округ № 67) и КПРФ. Данное указание имело следующие зафиксированные последствия:

- председатель профкома Владимирского муниципального троллейбусного управления, член КПРФ, Г. И. Демьяненко в приказном порядке поручила профсоюзным активистам собирать подписи в поддержку Чуркина;
- главы администраций Суздальского, Юрьев-Польского, Киржачского, Петушинского, Собинского районов лично организовывали встречи Чуркина с избирателями и открыто агитировали за него;
- главы администраций районов организовывали встречи избирателей с Паутовым, отказываясь предоставлять помещения другим кандидатам.

Примерно такая же ситуация имела место и в Саратовской области. Председатель Правительства области П. П. Камшилов на заседании постоянно действующего совещания при Правительстве Саратовской области 14 декабря 1999 г. объявил присутствующим, что выборы вступили в заключительную стадию, поэтому необходимо усилить работу на местах, «чтобы то, что мы наметили и по персоналиям кандидатов, и по партиям, и по движениям, было реализовано». Выступивший затем губернатор Саратовской области Д. Ф. Аяцков пообещал, что тех министров, начальников управлений и ведомств, которые добьются «хороших результатов на выборах» (видимо, в закрепленных за ними районах) он поощрит, в частности предоставив отпуск с 1 по 10 января 2000 г.

В Республике Башкортостан глава администрации Благоварского района В. Х. Камалетдинов, выступая 7 декабря на совещании руководителей предприятий и административно-территориальных единиц, заявил, что, если на подведомственной ему территории будет вестись какая-либо агитация за избирательные объединения и блоки, не поддерживаемые руководством республики, то допустившие это руководители будут не только сняты с работы, но и выселены за пределы района. На следующий день в деревне Шарлык Янышевского сельсовета Благоварского района были предприняты незаконные действия против Г. Гареевой и Э. Таминдаровой, агитаторов З. А. Хакимова, кандидата от «Яблока» по Туймазинскому округу № 8. Граждане, представившиеся как председатель сельсовета и председатель колхоза, конфисковали агитационную литературу и, под угрозой насилия, заставили агитаторов покинуть территорию сельсовета.

Т. В. Полубелова, председатель Ассоциации родителей детей-инвалидов г. Пскова, сообщила о своем разговоре с директором областного Центра семьи, материнства и детства Г. А. Яциновичем, к которому она обратилась с просьбой предоставить помещение для встречи с кандидатом в депутаты по Псковскому округу № 141 Б. Г. Полозовым. Яцинович отказал и добавил, что Полубелова его подставляет, и что она должна представлять, что с ним сделает губернатор, если он предоставит помещение для встречи с Полозовым. В

довершение он предложил провести встречу с другим кандидатом, которого поддерживали власти – М. В. Кузнецовым.

Поддерживаемые властью кандидаты получали не только режим наибольшего благоприятствования в подконтрольных СМИ и содействие чиновников в организации агитационных мероприятий, но и возможность нарушать закон, так как избирательные комиссии закрывали на это глаза.

В Кемеровской области в печатных средствах массовой информации, фактически подконтрольных областной администрации, доминировали материалы о кандидатах, поддержанных губернатором А. М. Тулеевым. Так, в областных газетах «Кузбасс», «Губернские ведомости» и «Кузнецкий край» (первые две – целиком зависимы, последняя – относительно) число статей и интервью с кандидатами от Тулеева по четырем областным округам соответственно составило: о П. Н. Рубежанском – 18, об И. А. Ивлеве – 6, об С. И. Неверове и Н. А. Останиной – по 5, в то время как о всех остальных кандидатах по четырем избирательным округам соответственно – 9, 5, 7 и 3. То же самое происходило с городскими газетами. В главной телевизионной информационной программе области «Пuls» комментарии к предвыборным новостям сводились к расстановке кандидатов в соответствии с отношением к ним Тулеева.

Принципиально отличались возможности проведения встреч с избирателями кандидатов «от власти» и всех остальных. Кандидату по Брянскому округу № 64 О. В. Денисовой, по указанию вице-мэра г. Брянска Филина, было отказано в выступлении перед учителями школ. Мотив – опасность терроризма. Кандидат от КПРФ В. И. Шандыбин таких отказов не получал.

В г. Кургане администрация кинотеатра «Россия» запретила проводить уже назначенную встречу с избирателями кандидату, придерживающемуся правых взглядов, С. Г. Мехниной, не препятствуя в такой же встрече кандидату от левых Н. М. Безбородову. Администрация кинотеатра неофициально подтвердила давление со стороны областной власти.

Избирательные комиссии зачастую практически санкционировали нарушения закона кандидатами, которых поддерживали власти, считая возможным наказывать за те же нарушения других кандидатов.

В Кемеровской области кандидат Н. А. Останина, используя право депутата Государственной Думы на информирование избирателей о своей деятельности, в течение всей избирательной кампании вела передачу «Общественная приемная Нины Останиной», агитируя за себя и за КПРФ и против других кандидатов в депутаты, в особенности, от СПС. В то же время в соседнем округе ОИК добилась снятия с эфира передачи «Доктор Мертенс» кандидата А. В. Мертенса, выдвинутого «Яблоком», на том основании, что она могла быть использована для агитации.

Глава администрации г. Копейска в Челябинской области до последнего боролся за «своего» кандидата по Советскому избирательному округу № 186 А. М. Аристова. Когда после подсчета голосов стало ясно, что его опережает В. К. Гартунг, первый стал оспаривать законность выборов на ряде участков, в том числе, в г. Копейске, где перевес Гартунга был особенно значительным. Эти действия послужили оправданием для давления на Копейскую ТИК со стороны исполнительной власти. После того, как 20 декабря протокол № 1 был подписан, и машины с документами ТИК отправились в г. Челябинск, их, по распоряжению главы г. Копейска В. Конарева, остановила ГИБДД и развернула назад. Конарев несколько раз вызывал председателя ТИК Вебера и требовал от него нужных результатов, препятствовал подписанию протокола № 1. Давление команды А. М. Аристова на Советскую ОИК не возымело успеха. ОИК официально признала В. К. Гартунга победителем.

Практика поддержки одних и противодействия другим участникам избирательной кампании распространялась не только на кандидатов, но и на избирательные объединения. Яркая иллюстрация – ситуация в Республике Башкортостан: поддержка ОВР, с одной стороны, противодействие «Яблоку», с другой. Вот, как описывает эту ситуацию общественный фонд «Международный стандарт».

«По сообщению регионального избирательного штаба объединения «Яблоко», на протяжении всей кампании власти республики, в том числе администрации городов и районов, руководство местных советов депутатов, препятствовали направлению в избирательные комиссии всех уровней представителей «Яблока» в качестве членов комиссий с правом решающего голоса. Так, только по решению ЦИК были назначены члены ОИК с правом решающего голоса от объединения «Яблоко» по Октябрьскому № 5 и Туймазинскому № 8 избирательным округам. В г. Дюртюли представителю «Яблока» было отказано в утверждении членом ТИК с правом решающего голоса под тем предлогом, что, хотя заявка от «Яблока» и пришла в установленные законом сроки, но поступила позже, чем заявка от ОВР...

Невозможно было снять подходящее помещение для избирательного штаба «Яблока» в Башкирии... Руководители предприятий, которые соглашались предоставить в аренду офисные помещения, отказывались от договоренности под давлением из Администрации Президента Республики Башкортостан. Причем информация о заключении договоров аренды доходила до Администрации в течение трех-четырёх часов. По этим, а также по многим другим фактам, руководство «Яблока» в Башкирии пришло к твердой уверенности о наличии постоянного прослушивания телефонных переговоров спецслужбами, подконтрольными руководству

республики. Неоднократно также были установлены факты наружного наблюдения за помещениями и автомобилями «Яблока».

25 ноября должен был состояться визит Г. А. Явлинского в Уфу. В программе визита было запланировано выступление в прямом эфире телекомпании «ТВ-6–Уфа». 21 ноября в дирекцию телекомпании позвонил Государственный Секретарь Республики Башкортостан И. А. Адигамов и запретил предоставлять Явлинскому телеэфир. На следующий день глава администрации г. Уфы Ф. А. Ямалетдинов своим телефонным распоряжением подтвердил этот запрет. Руководство государственной телерадиокомпании «Башкортостан» отказалось давать какую-либо информацию о предстоящем визите Явлинского. В то же время ГТРК транслировала интервью Ю. Ю. Болдырева с обвинениями в адрес «Яблока» и его лидера. Для проведения встречи Явлинского с избирателями был заключен договор с руководством Дворца культуры «Юбилейный» об аренде помещения. Однако 23 ноября в штаб «Яблока» поступило письмо следующего содержания: «Дворец культуры «Юбилейный» является структурным подразделением Башкирского государственного аграрного университета (БГАУ)... вопросы проведения мероприятий во дворце решаются по согласованию с ректором БГАУ. На этом основании проведение презентации предвыборной программы объединения «Яблоко» без согласования с основным балансодержателем не представляется возможным». По признанию работников дворца, запрет также исходил из Администрации Президента Республики Башкортостан. Руководство уфимской ГИБДД отказалось выделять эскортное сопровождение без санкции высших руководителей республики. Визит Явлинского был отменен».

11 декабря на контрольно-пропускном пункте при въезде в г. Уфу сотрудниками милиции была задержана автомашина общественного объединения «Русь», которое на выборах поддерживало «Яблоко». В машине находилось 200 тысяч экземпляров листовок, призывавших избирателей Октябрьского округа голосовать против всех кандидатов. В них объединение «Русь», Татарский общественный центр Республики Башкортостан и местная оппозиционная газета «Отечество» протестовали против недопущения к выборам депутата Государственной Думы А. Н. Аринина. Весь тираж был конфискован без составления соответствующего протокола. Водитель автомашины и сопровождавший его активист объединения «Русь» провели шесть часов в изоляторе временного содержания Калининского РОВД г. Уфы. На следующий день такой же случай произошел с местным отделением КПРФ. Милиция изъяла 200 тысяч экземпляров листовки кандидата В. И. Никитина и 180 тысяч экземпляров местной коммунистической газеты «Наш выбор». Конфискация агитматериалов на этот раз производилась под тем предлогом, что их хранение на частном складе не было должным образом оформлено. Сама же проверка склада проводилась в рамках операции «Вихрь-антитеррор».

Из заявления руководителя регионального отделения «Яблоко», кандидата в депутаты Государственной Думы С. А. Фуфаева в ЦИК Республики Башкортостан: «В Кировском районе г. Уфы распространяются подложные листовки, подписанные словами «Республиканское отделение объединения «Яблоко». В листовках... распространяются утверждения, искажающие позицию объединения по важным вопросам общественно-политической жизни, что вводит в заблуждение избирателей и наносит ущерб избирательному объединению «Яблоко» и выдвинутым от него кандидатам. Кроме того, листовка не содержит выходных данных... в нарушение п.п. 3, 4, 5 ст. 59 Закона «О выборах».

В отношении избирательного блока ОВР, региональный штаб которого возглавлял советник Президента Республики Башкортостан Р. С. Бакиев, а также кандидатов, поддержанных этим блоком, государственные органы республиканской власти применили обширный арсенал средств поддержки. По выражению одного из сотрудников избирательного штаба кандидата от ОВР Х. А. Барлыбаева, «из всех возможных видов ресурсов административный ресурс избирательной кампании ОВР был максимальный. Прежде всего, это преимущественный доступ к СМИ».

Общественный фонд «Международный стандарт» приводит следующие данные мониторинга прессы: «Подавляющее большинство политических публикаций (90,3%) посвящено блоку ОВР, кандидатам от этого блока и имеют положительную тональность. Все остальные политические силы представлены на страницах республиканских газет 9,7% публикаций. При этом деятельность СПС вообще не освещена, ЛДПР удостоилась единственного упоминания, доля публикаций о КПРФ и «Яблоке» составляет соответственно 1,8% и 4,7%... Публикации о движении «Единство» появились непосредственно перед выборами и составили 2,1%».

Вообще, в ходе этой предвыборной кампании зафиксирован целый ряд случаев, когда агитационной деятельности избирательного объединения «Яблоко» чинились откровенные препятствия. И, видимо, как и в Башкирии, решения принимались на уровне высших должностных лиц регионов.

В день визита Г. А. Явлинского в Республику Карелию 15 декабря 1999 г. в аэропорту г. Петрозаводска закрыли взлетную полосу, объяснив, что необходима плановая очистка полосы. Несмотря на двухчасовые переговоры с Москвой, самолет так и не смог совершить посадку. Явлинский принял решение ехать в г. Петрозаводск на автомашине из г. Санкт-Петербурга. В итоге дорога заняла около 12 часов и были сорваны: пресс-конференция в Правительстве Республики Карелии, встреча с Председателем Правительства С. Л. Катанандовым, «прямая линия» в редакции газеты «Северный курьер». Единственное, что удалось из запланированного, – встреча с жителями Карелии. Реакции ЦИК Республики Карелии на данный инцидент не последовало.

Во время визита С. В. Степашина в Республику Калмыкию была предпринята попытка сорвать заранее запланированную встречу с избирателями. Зал, где она должна была состояться, оказался закрыт, электроэнергия отключена. Встречу пришлось проводить на улице.

Явное административное противодействие агитационным кампаниям избирательных объединений «Яблоко» и СПС имело место в г. Санкт-Петербурге и в г. Москве.

Материал, собранный «Лайт-центром», дает достаточно полное представление о ситуации в г. Санкт-Петербурге.

«27 ноября сотрудники ГИБДД задержали частную машину, перевозившую 25 000 листовок (из тиража в 200 000 экземпляров) избирательного объединения «Яблоко». Сотрудники ГИБДД объявили, что содержание листовок оскорбительно для В. А. Яковлева (в них губернатор обвинялся в провале коммунальной реформы, криминализации города и т.д.). Листовки доставили в девятое отделение милиции, а также передали в администрацию города и в городскую избирательную комиссию. В дальнейшем местоположение 25 000 листовок оказалось неизвестным...

Возле станций метро милицией были задержаны лица, распространявшие листовки избирательного блока «Яблоко». Агитационные материалы у них были изъяты, а сами агитаторы оштрафованы «за оскорбление чести и достоинства губернатора», хотя городская избирательная комиссия не нашла оснований для признания листовок противоречащими законодательству. Милиция также разогнала пикеты объединения, протестующие против произвола городских властей.

1 декабря в 16 часов 30 минут у станции метро «Площадь Александра Невского» сотрудники 76 отделения милиции в очередной раз задержали агитаторов «Яблока» и изъяли у них агитационные материалы, хотя агитаторы доказывали сотрудникам милиции, что их деятельность законна, а все материалы согласованы с избирательной комиссией.

4 декабря у станции метро «Парк победы» милицией были разогнаны агитаторы избирательного блока «Коммунисты, трудящиеся России – за Советский Союз» и «Яблока». Представитель избирательного штаба блока «Коммунисты, трудящиеся России – за Советский Союз» Г. И. Турецкий, сообщивший об этом факте, считает, что, по всей вероятности, агитаторы их блока разогнаны из-за того, что находились у станции метро в непосредственной близости от «Яблока», агитаторов которого милиция, по его словам, систематически преследовала.

Эту же цель – препятствование избирательной деятельности объединения – преследовал поджог агитационных материалов «Яблока», совершенный 16 ноября 1999 г. в штаб-квартире регионального отделения объединения. В огне пострадали 100 000 экземпляров последнего номера газеты «Невский обозреватель».

17 декабря 1999 г. со стороны администрации была осуществлена попытка сорвать встречу избирателей округа № 210 с лидером объединения «Яблоко» Г. А. Явлинским и кандидатом в депутаты от «Яблока» по этому округу А. Г. Головым.

С целью создать препятствия избирательной деятельности СПС был совершен поджог газеты объединения «Петербургец».

Милиция города, столь активно разгонявшая агитаторов объединения «Яблоко», не смогла найти поджигателей агитационных материалов «Яблока» и СПС».

В г. Москве избирательный штаб СПС столкнулся со своеобразной упорядоченностью отказов в организации агитационных уличных пикетов: «На основании одного закона в одинаковые по функции и статусу органы московской власти подаются совершенно одинаковые по форме документы. То, что до определенного момента ровно в половине случаев мы получали разрешения на проведения пикетов, а в половине – по-разному мотивированные отказы, является как юридическим, так и жизненным парадоксом. Так как запретить все московская власть не решалась, она выбрала тактику мелкого фола и срывала ровно половину (эта математическая точность была проверена на довольно больших числах: в период 12–27 октября было подано около 200 уведомлений и получено около 100 разрешений и около 100 отказов). После того, как 27 октября московский штаб СПС объявил о своем намерении обжаловать в суде каждый из получаемых отказов, ситуация в корне перевернулась: так как действия властей были очевидно незаконны, и, если не в московских, то в вышестоящих судах выиграть подобные дела не представляет большой сложности, власть стала более осторожной в мотивациях отказов. Процент их сократился вдвое».

В соответствии с законодательством запрашивать разрешение на сбор подписей на улице не нужно. Однако, как сообщают в предвыборном штабе СПС, группам по сбору подписей не удавалось простоять на улице более 30 минут. Их задерживали и доставляли в отделение милиции, но вскоре отпускали, поскольку они действовали в рамках закона. Однако, когда сборщики подписей пытались возобновить свою работу, их вновь забирали в милицию.

Практика препятствования деятельности избирательного объединения и его кандидатов распространялась и на «Яблоко». Было несколько случаев задержания агитаторов, распространявших предвыборные материалы в поддержку заместителя председателя объединения «Яблоко» С. В. Иваненко, баллотировавшегося в Государственную Думу по Орехово-Борисовскому избирательному округу № 197. Например, О. Шудра и М. Галеев были доставлены в отделение милиции № 142 в связи с тем, что у них не было разрешения на ведение агитации, хотя ранее Нагатинский межмуниципальный суд столицы, куда обратился Иваненко, вынес решение, из которого следует, что для ведения предвыборной агитации разрешения префекта не требуется.

Пресс-секретарь «Яблока» Е. Диллендорф отметила, что в г. Москве препятствия чинятся избирательной кампании «Яблока» в целом: не предоставляются помещения для встреч с избирателями, срывается наглядная агитация.

Имели место и другие формы давления на кандидатов, оппозиционных московским властям. По информации московского штаба СПС, 17 декабря милиция Северного административного округа в срочном порядке потребовала предоставить для проверки документацию благотворительной организации «Мир вашему дому», которую возглавляет В. Гоциридзе, кандидат в депутаты по Ленинградскому избирательному округу № 194, член политсовета «Новой силы», доверенное лицо С. В. Кириенко. Кандидат от СПС воспринял действия милиции как давление на негодного кандидата, попытку дискредитировать его и СПС.

Подобные методы, характерные не только для г. Москвы, на наш взгляд, должны привлечь к себе особенное внимание, поскольку следующий шаг – уголовное преследование политических оппонентов. И угрозы уголовного преследования уже зафиксированы в других регионах.

19 октября С. В. Басов сдал документы в ОИК Ковровского избирательного округа № 67 Владимирской области для регистрации в качестве кандидата в депутаты Государственной Думы. 20 октября в администрацию с. Новое, где он живет, приехал сотрудник милиции. Он заявил, что Басов зарегистрирован по месту жительства незаконно и на него заведено уголовное дело. Избирательная комиссия отказала Басову в регистрации из-за якобы имеющихся у него трех автомобилей, оформленных на три паспорта, на разные фамилии. Доводы Басова выслушаны не были.

30 ноября в профсоюзе «Солидарность», где работает Басов, у него дома и у его матери были проведены обыски. В постановлении на обыск сказано, что основанием служит уголовное дело № 1908 «по факту хищения не установленными лицами».

В Красноярском крае в день регистрации кандидата в депутаты по Красноярскому избирательному округу № 48, бывшего губернатора Красноярского края В. М. Зубова в СМИ была распространена информация о возбуждении в отношении него уголовного дела по подозрению в нецелевом использовании финансовых средств в то время, когда он был губернатором края.

Преследования могут касаться не только самих кандидатов, но и граждан, которые решились сотрудничать с негодными избирательными объединениями. Так, в Тюменской области И. А. Чупина, специалист по назначению и выплате детских пособий в управлении социальной защиты администрации Ишимского района, дала согласие стать членом ОИК по Ишимскому избирательному округу № 178 от ОВР. После этого ее вынудили написать заявление об увольнении с работы и уже на следующий день не допустили на рабочее место, хотя заявление она отозвала.

В Еврейской автономной области на следующий день после проведения выборов предприниматель Р. К. Гушанов был приглашен в УВД, где ему задали вопрос, почему он вносил средства в избирательный фонд одного из кандидатов.

Подвергались давлению и даже шантажу и простые избиратели. По сообщению родителей, отказавшихся по понятным причинам назвать свои имена, в школе № 49 г. Казани было проведено родительское собрание, на котором школьная администрация рекомендовала голосовать за определенного кандидата, ссылаясь на то, что в противном случае школа может пострадать.

В г. Хабаровске работники ликеро-водочного завода сообщили, что директор собирал у них расписки с обязательством голосовать за кандидата Б. Л. Резника, поддерживаемого губернатором, и складывал их в своем сейфе.

Должностные лица, имеющие возможность непосредственно влиять на положение зависимых от них граждан, могли пойти и на прямой шантаж. В Саратовской области в спецвыпуске газеты «Новый репортер» от 14 декабря 1999 г. было опубликовано письмо жителей села Трещиха, которые сообщали, что глава администрации Багаевского района А. А. Ключкин грозил запретить ввоз хлеба в село в случае, если жители не проголосуют за В. К. Гусева.

В этом же регионе оказывалось давление на заключенных СИЗО г. Саратова. По устному сообщению граждан, через старших камер было организовано давление на арестованных с целью принудить их проголосовать за «Единство» и за А. В. Евстафьева.

Приведенные факты складываются в довольно мрачную картину. Есть все основания еще раз повторить утверждение, высказанное в начале главы. Вмешательство властей в предвыборную кампанию было повсеместным. При этом складывается впечатление, что оно было меньше там, где шансы на победу «своих» кандидатов были и без того высоки. В тех же регионах, где губернаторы проводят авторитарную политику, стремясь контролировать экономическую и политическую жизнь региона, а также там, где идет перманентная борьба между губернатором и оппозицией, как в г. Санкт-Петербурге, где «Яблоко» имеет сильную фракцию в городском законодательном собрании, нарушений было больше. Хуже всего то, что и у кандидатов, и у общественности очень немногих возможностей противодействовать произволу властей. Избирательные комиссии, как правило, либо вообще не реагируют на нарушения со стороны должностных лиц, либо пытаются доказать, что они не нарушают законодательства, в крайнем случае ограничиваются предупреждением о недопустимости тех или иных действий. Не рискуют выносить решения против региональной власти и суды.

В такой ситуации общественность могла бы оказать реальное влияние на избирательный процесс, если бы незаконная поддержка кандидата властью стала фактором, способствующим успеху его конкурентов. Поэтому необходимо особое внимание уделять правовому просвещению избирателей и распространению информации о нарушениях избирательного законодательства должностными лицами.

Формирование и деятельность избирательных комиссий

Согласно п. 1 ст. 7 Закона «О выборах», избирательными комиссиями осуществляется «подготовка и проведение выборов депутатов Государственной Думы, обеспечение реализации и защиты избирательных прав граждан и контроль за соблюдением указанных прав». Парламентские выборы 1999 г. едва ли дают основания говорить об удовлетворительной работе избирательных комиссий.

Работа избирательных комиссий по подготовке и проведению выборов была неудовлетворительной. Хотя большинство региональных участников проекта «Система общественного контроля парламентских выборов 1999 года» сообщают о том, что эти выборы были организованы лучше, чем предыдущие, недостатки в организационной работе избирательных комиссий привели к значительным нарушениям принципа всеобщности избирательного права и тайны голосования.

Отдельные избирательные комиссии показали слабое знание избирательного законодательства. ОИК Астраханского избирательного округа № 61 (избирательная комиссия Астраханской области) опубликовала постановление «О мерах по информационному обеспечению выборов на территории Астраханской области», которое продлевало срок опубликования расценок за предоставление эфирного времени и печатных площадей под предвыборную агитацию в местных СМИ до 1 октября, в то время как Закон «О выборах» не предоставляет ОИК полномочий продлевать сроки опубликования расценок на политическую рекламу. А в Пермской области одна из избирательных комиссий фактически проигнорировала закон, позволив одной из региональных газет публиковать политическую рекламу, невзирая на то, что в ней не были в срок приведены соответствующие расценки. Отвечая на жалобы, апеллирующие к закону, который запрещает в этом случае СМИ публиковать агитационные материалы, комиссия ссылалась на собственное незаконное решение.

Желая сформировать лояльные избирательные комиссии, региональные власти препятствовали включению в них представителей оппозиции. Зачастую это приводило к нарушению п. 3 ст. 20 Закона «О выборах», который гласит, что «муниципальные и государственные служащие не могут составлять более одной трети от общего числа членов избирательной комиссии».

Совет народных депутатов Амурской области отказался включить в состав областной избирательной комиссии представителя НДР В. А. Геевского, который на предыдущих парламентских выборах был ее председателем. Тем самым был нарушен п. 4 ст. 21 Закона «О выборах», обязывающий законодательный орган назначать в избирательную комиссию представителей избирательных объединений, имеющих фракции в Государственной Думе. Верховный Суд РФ подтвердил законность требований НДР. Областной суд вынес определение, предписывавшее областному Совету утвердить Геевского. Однако законодательный орган больше не вернулся к этому вопросу.

Нарушения принципов формирования избирательных комиссий зафиксированы и в других регионах. Например, в Кабардино-Балкарии более трети членов республиканской избирательной комиссии являются государственными и муниципальными служащими, из них двое – старшие помощники прокурора республики. Супруга кандидата в депутаты по федеральному списку КПРФ М. И. Моллаева является членом ТИК по Эльбрусскому району Кабардино-Балкарии.

В Республике Калмыкии некоторые УИК более чем на две трети состояли из сотрудников одного учреждения, по месту основной работы находящихся к тому же в подчинении друг у друга. Как правило, это работники мэрии г. Элисты, жилищно-эксплуатационных участков, средних общеобразовательных и специальных учебных заведений.

В нарушение п. 2 ст. 23 Закона «О выборах» многие члены Элистинской ТИК, УИК находились в непосредственном подчинении у кандидата в депутаты по Калмыцкому избирательному округу № 14 Р. Н.

Бурулова, первого заместителя мэра г. Элисты, депутата Элистинского городского собрания, которое, в свою очередь, формировало УИК.

В избирательной комиссии Астраханской области (избирательный округ № 61) 78% от общего числа членов составляли государственные и муниципальные служащие. И, кроме того, член областной комиссии управляющий делами администрации г. Астрахани Ю. Ф. Торбин являлся подчиненным кандидата в депутаты заместителя мэра г. Астрахани С. П. Кудрявцевой. Несмотря на очевидное нарушение Закона «О выборах», областной суд отказал в удовлетворении жалобы Астраханского комитета защиты законных прав человека.

В Тульской области (избирательный округ № 176) УИК участка № 416 полностью состояла из служащих комитета социальной защиты населения Пролетарского района. В ответ на запрос было сообщено, что они являются представителями разных партий и движений. То же самое наблюдалось на избирательных участках № 417 и № 418.

В г. Москве, по сообщению штаба СПС, в состав Московской городской избирательной комиссии (МГИК) решением мэра г. Москвы от 16 июля 1999 г. включена прокурор О. П. Пушкина. После того, как были направлены заявления в прокуратуру г. Москвы и ЦИК, Пушкина добровольно сложила полномочия члена МГИК. В состав ОИК округа № 204 решением Московской городской Думы от 17 сентября 1999 г. был включен советник районного Собрания «Чертаново Северное» Б. Б. Абрамов-Бубенков. По этому факту 18 октября в ЦИК было направлено письмо. МГИК в ответе на запрос ЦИК сообщила о том, что в Московскую городскую Думу направлено соответствующее представление.

Представители оппозиционных региональной власти избирательных объединений, будучи членами избирательных комиссий, ущемлялись в своих правах. В Республике Калмыкии, например, на первое организационное заседание УИК, когда избирался руководящий состав комиссии, не были приглашены члены комиссии с правом решающего голоса, представляющие избирательные объединения «Яблоко» и КПРФ. И, тем более, ни один из представителей этих объединений не был избран на должность руководителя избирательной комиссии.

Нельзя сказать, что работа комиссий была гласной в той степени, в какой это предполагает закон. Например, члены комиссии ОИК Орловского избирательного округа № 134 с правом совещательного голоса не информировались о времени проведения заседаний комиссии, им не предоставлялись документы комиссии, в частности о поступлении и расходовании средств избирательных фондов. Более того, члены ОИК с правом совещательного голоса не были даже извещены о заседании ОИК, на котором подписывались протоколы об итогах голосования.

ОИК Канавинского избирательного округа № 120 (Нижегородская область) не информировала ни кандидатов, ни их доверенных лиц о времени и дате проведения заседаний. Член ОИК с правом решающего голоса В. А. Шмелев вынужден был подать жалобу в областную избирательную комиссию на председателя ОИК Н. Н. Вербину, т.к. она даже ему препятствовала в ознакомлении с документами комиссии.

Кандидат по Тульскому избирательному округу № 176 В. П. Дербенев не получил ответа на запрос о дате и времени проверки его подписных листов. Не удалось ему присутствовать и при их повторной проверке.

Обычно избирательные комиссии оставляли без ответа меньшую часть запросов избирателей, общественных организаций и штабов кандидатов. В то же время, некоторые избирательные комиссии, например в г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области, вообще не отвечали на запросы.

Не обошлось без нарушения сроков, отведенных законом для ответов на запросы. ОИК Ивановского избирательного округа № 78 на жалобу, поданную 2 декабря, ответила лишь через неделю после выборов. А ОИК Псковского избирательного округа № 141 отвечала на жалобы через 11, 15 и даже 37 дней после их подачи.

Пристрастное, неравное отношение к кандидатам со стороны избирательных комиссий – одна из наиболее важных негативных тенденций, проявившихся в ходе последних парламентских выборов. Понятно, что покровительство получали кандидаты, которых поддерживала власть. Избирательные комиссии закрывали глаза на нарушения с их стороны, в то время как других кандидатов за аналогичные нарушения лишали регистрации. Требования Закона «О выборах» трактовались по-разному в зависимости от того, к кому они применялись. В некоторых случаях, когда избирательные комиссии настаивали на неоправданно строгом применении закона, очевидно стремление не допустить к участию в выборах неугодных властям кандидатов. Так, лидера блока «Мир. Труд. Май» А. Л. Буркова избирательная комиссия Свердловской области лишила регистрации из-за того, что ОИК Серовского избирательного округа № 167 приняла неправильное решение об открытии его избирательного счета.

Общественность области восприняла такую меру как открытое противодействие властей оппозиционному и популярному политику. Около 20% избирателей Серовского избирательного округа от общего числа принявших участие в выборах проголосовали против всех кандидатов по одномандатному округу.

Избирательная комиссия Республики Коми отказала в регистрации первому секретарю Российского союза молодежи В. И. Скоробогатовой на том основании, что она до срока занималась предвыборной агитацией.

Такое же нарушение со стороны ректора Академии государственной службы и управления при Главе Республики Коми В. Н. Котельниковой не помешало ей быть зарегистрированной.

Схожая картина наблюдалась и в Республике Карелии. Кандидату от «Русской социалистической партии» Л. А. Злобиной было отказано в регистрации за нарушения, выявленные при проверке подписных листов. Аналогичные нарушения содержались и в подписных листах в поддержку В. Н. Пивненко, председателя палаты представителей региона, однако избирательная комиссия предпочла их не заметить. Верховный Суд Республики Карелии отменил решение ОИК и ЦИК региона об отказе в регистрации Злобиной.

Действия избирательных комиссий в Коми и в Карелии региональные правозащитники восприняли как стремление устранить именно женщин-кандидатов – соперниц Котельниковой и Пивненко, которых поддерживали региональные власти.

Крайне редко по собственной инициативе избирательные комиссии обращали внимание на нарушения со стороны представителей властей. Агитация, которую так или иначе проводили многие главы регионов, зачастую не получала никакой оценки. Если же избирательные комиссии все же решались заявить о незаконности подобных действий, то делали это осторожно.

Избирательная комиссия Хабаровского края аккуратно отвечала на все запросы, но, как только пошли жалобы на Главу Администрации края и поддерживаемого им кандидата, комиссия практически перестала работать. Заявление от 3 декабря 1999 г. об агитации, которую губернатор вел в эфире телекомпании «СЭТ» 28 ноября 1999 г. и в интервью газете «Хабаровские вести» 2 декабря 1999 г., не рассматривалось комиссией вплоть до 15 декабря, когда было принято решение «рекомендовать» губернатору воздержаться от агитации, а газете «Хабаровские вести» – от публикации подобных материалов. Заявление о благотворительной деятельности кандидата Б. Л. Резника, переданное в комиссию 14 декабря, так и не было удостоено обсуждения, никакого решения по нему комиссия не вынесла.

В отдельных случаях избирательные комиссии выдвигали самые неожиданные доводы о законности агитации, которую проводили главы регионов. Например, избирательная комиссия Краснодарского края заявила, что Н. И. Кондратенко опубликовал статью с призывами голосовать за блок «За победу!» и критикой всех остальных избирательных объединений не как губернатор, а как гражданин.

Решения по жалобам кандидатов, оппозиционных региональной власти, зачастую либо не принимались вовсе, либо их принятие откладывалось. В Курганской области ОИК четыре дня затягивала рассмотрение заявления кандидата С. Г. Мехниной о неправомерности запрета на распространение ее агитационных материалов. В Республике Калмыкии ОИК избирательного округа № 14 оставила без внимания более десяти заявлений активистов избирательного штаба кандидата В. И. Колесника («Яблоко»).

Представители избирательных объединений – члены комиссий с правом решающего голоса – обычно не имели возможности влиять на принимаемые избирательными комиссиями решения. Им оставалось только заявлять особое мнение. В Псковской области двое членов областной избирательной комиссии – М. М. Ильин (НДР) и П. А. Николаев (КПРФ), – в особом мнении к итоговому протоколу избирательной комиссии Псковской области выразили убеждение в необъективности прошедших выборов и вину за это возложили на областную избирательную комиссию, которая фактически осуществляла поддержку кандидата, выдвинутого властью.

Есть все основания говорить о том, что институт избирательных комиссий в целом не справился с функцией контроля за соблюдением избирательного законодательства. Иллюстрацией может служить попытка избирателя И. А. Лисакова, проживающего на территории Бабушкинского избирательного округа № 192 г. Москвы, добиться пресечения нарушений законодательства, допущенных кандидатом от ОВР С. В. Широковым.

Лисаков передал в ЦИК заявление о том, что Широков вел агитацию до регистрации в качестве кандидата в депутаты. ЦИК передал жалобу «вниз по инстанциям». Лисаков параллельно направил дополнительные жалобы в ОИК в связи с тем, что рекламные плакаты в поддержку Широкова содержали логотип возглавляемого им «Союза предприятий стройиндустрии». Из ответа ОИК Бабушкинского округа следовало, что рекламные плакаты Широкова, содержащие лозунги «Достоинство армии – спокойствие матерей» или «Здоровый ребенок – счастливая семья – крепкая держава», являются коммерческой рекламой, а не агитацией. Таким образом, ОИК продемонстрировала свое нежелание контролировать ход избирательной кампании в соответствии с Законом «О выборах», по которому реклама коммерческой и иной деятельности кандидатов должна производиться только из средств избирательного фонда, а до регистрации – вовсе приостановлена. Московская городская избирательная комиссия поддержала ОИК. Лисаков подал жалобу в ЦИК на бездействие городской и окружной комиссий. ЦИК ответила только через 22 дня и объявила о необходимости запросить дополнительные материалы. До выборов окончательного ответа из ЦИК о нарушениях со стороны Широкова так и не последовало. Широков был избран депутатом Государственной Думы.

Причины того, что избирательные комиссии не справились со своими обязанностями, кроются в стремлении региональных властей сформировать «удобные» избирательные комиссии. Кроме того, необходимо отметить неспособность организовать работу с жалобами и выявление нарушений законодательства, а также слабое

знание членами избирательных комиссий избирательного законодательства. Определенную роль, как всегда, играют недостаток финансирования и общая пассивность избирателей.

Говоря об общественном контроле за проведением выборов, важно отметить, что избиратели и общественные организации своей настойчивостью нередко добивались пресечения нарушений. Последнее обстоятельство открывает широкое поле для деятельности правозащитного сообщества.

Нарушения в день голосования

День голосования ознаменовался целым спектром нарушений: от малозначительных до самых серьезных. Наиболее распространенным стало нарушение тайны голосования. Отличились сами избиратели: голосовали вне специальных кабинок, заходили в кабинки по двое и более человек. УИК не смогли обеспечить необходимое количество урн, кабинок для тайного голосования, на многих участках кабинок не было вовсе. В специально отведенных помещениях для тайного голосования на тех избирательных участках, где не было кабинок, одновременно находилось до десяти избирателей.

Зачастую избиратели не были информированы о местоположении избирательных участков, а в г. Москве отмечены случаи распространения неверной информации.

Списки избирателей не выверялись. В Москве наблюдатели от СПС выявили нарушения в организации тайного голосования. Заполненные во время досрочного голосования бюллетени не запечатывались в конверты в присутствии избирателя, а перед началом голосования 19 декабря не вскрывались и не опускались в урну. На одном избирательном участке в г. Москве голосование было приостановлено в середине дня из-за того, что кончились бюллетени.

К более существенным нарушениям, впрочем, встречавшимся нечасто, относится агитация членами избирательных комиссий. Например, в Брянской области не только члены некоторых УИК, но даже их председатели агитировали за кандидата В. И. Шандыбина и КПРФ.

Вряд ли можно считать случайностью появление в округе № 92 в Кировской области бюллетеней, в которых фамилия кандидата Н. И. Шаклеина (за него агитировал губернатор) была напечатана отличным от остального текста шрифтом. В ОИК признали, что фамилия Шаклеина набрана особым шрифтом, но не согласились, что это может повлиять на волеизъявление избирателей и на результат выборов, в которых, кстати, Шаклеин и победил.

Вновь, как и на предыдущих выборах, избирательные комиссии позволяли голосовать за соседей, за родителей и др. Например, на участке № 77 в пос. Сидовичи Еврейской автономной области (Биробиджанский избирательный округ № 214, наблюдатели И. В. Демидова, Л. И. Березюк) бюллетень был выдан школьнице, которая проголосовала за свою мать.

В ходе голосования члены УИК препятствовали работе наблюдателей, пытались выдворять с участков доверенных лиц кандидатов. Например, на участке № 334 в пос. Комаричи Брянской области (избирательный округ № 64) была предпринята попытка удалить доверенное лицо кандидата Л. К. Комогорцевой. После вмешательства ОИК законность на участке была восстановлена.

Нарушения процедуры голосования начались буквально сразу же после открытия избирательных участков. В Брянском избирательном округе № 64 на многих участках не были вывешены увеличенные формы протоколов. В Тюменской области на участке № 782 (избирательный округ № 179) урны для голосования были опечатаны до предъявления их наблюдателям.

В ходе голосования урны незаконно вскрывались. В г. Москве в Кунцевском избирательном округе № 193 на участке № 2542 в связи с переполнением с одной из урн была сорвана печать, а на участке № 2554 по той же причине бюллетени были высыпаны в полиэтиленовый мешок.

С нарушениями осуществлялось голосование вне избирательных участков. В Еврейской автономной области (округ № 214) на избирательном участке № 77 в нарушение п. 2 ст. 75 Закона «О выборах» не составлялся реестр, выездные группы не записывали число взятых с собой бюллетеней и так же бесконтрольно их возвращали. На участке № 30 реестр был составлен после возвращения группы, время приема обращений проставлено вымышленное. В Камчатской области (округ № 87) на участке № 51 голосование за его пределами осуществлял один член УИК, сопровождаемый представителем ФПС.

Наиболее существенные и грубые нарушения избирательного законодательства начались после закрытия избирательных участков. В основном они сводятся к трем типам:

- попытки удаления из помещения, где происходил подсчет голосов, тех, кто имел право наблюдать за ним;
- отказ представлять бюллетени для визуального ознакомления и оглашать пометки избирателей, если таковые имелись;
- затягивание с подписанием протоколов об итогах голосования, отказ выдать их заверенные копии.

Зафиксированы случаи, когда председатели избирательных комиссий пытались не позволить присутствовать при подсчете голосов не только наблюдателям, но даже пытались удалить членов УИК с правом решающего голоса, а в Мурманской области (округ № 116) с избирательного участка № 4 был удален кандидат в депутаты. Зачастую лиц, имеющих право наблюдать за подсчетом голосов, вопреки четкому указанию п. 12 ст. 77 Закона «О выборах», заставляли находиться в таком месте, откуда затруднено наблюдение за подсчетом голосов.

Представление бюллетеней для визуального контроля и оглашение имеющихся в них пометок – новые требования Закона «О выборах» к работе избирательных комиссий. Нарушения этих требований носят массовый характер, что можно было бы объяснить незнанием Закона «О выборах» или нежеланием менять отработанную практику подсчета голосов. Однако игнорирование замечаний наблюдателей отражает общую тенденцию противодействия независимому контролю, отсутствие которого, в конечном счете, и делает возможной фальсификацию итогов голосования.

В Тюменской области, по свидетельству наблюдателей, на избирательном участке № 779 округа № 179 УИК доверила вести подсчет голосов за КПРФ члену УИК от этой партии А. Д. Исыпову. В отобранной им стопке бюллетеней за КПРФ наблюдатели обнаружили бюллетени с голосами за другие избирательные объединения и блоки, в частности № 2 и № 3 федерального списка. Кроме того, наблюдатели обратили внимание председателя комиссии на авторучку в руках у Исыпова, что запрещено п. 12 ст. 77 Закона «О выборах».

Попытки фальсификации непосредственно в ходе подсчета голосов были зафиксированы еще в нескольких регионах. В г. Саратове на избирательном участке № 1314 Саратовского избирательного округа № 158 после окончания подсчета голосов в стопке бюллетеней за кандидата А. В. Евстафьева было обнаружено пять бюллетеней с голосами за других кандидатов. В с. Целинное Курганской области (участок № 868 избирательного округа № 85) наблюдатели добились пересчета бюллетеней и выявили, что в стопку бюллетеней за КПРФ были положены 178 бюллетеней с голосами за другие блоки, и на самом деле за КПРФ было отдано не 400, а 222 голоса.

Говоря о последнем из перечисленных ранее типов нарушений, следует отметить случаи, когда наблюдателям прямо отказывали в выдаче заверенных копий протоколов об итогах голосования. По сообщению штаба «Яблока», председатель ТИК Кировского округа № 4 г. Уфы дала указание не заверять копии протоколов, которые передавались наблюдателям. Председатель УИК участка № 1285 Саратовского избирательного округа № 158 Г. В. Осипов отказался заверять копии протоколов. На избирательных участках в г. Перми члены УИК с правом решающего голоса из числа представителей Совета территориальных органов самоуправления (ТОС) отказывались подписывать итоговый протокол до тех пор, пока не получат копии протоколов. На одном участке копия протокола таинственным образом исчезла из папки получившего ее члена комиссии от ТОС.

Намного более распространенным было затягивание с подписанием протоколов об итогах голосования. По логике ст. 77 Закона «О выборах», составление протокола происходит во время и непосредственно после подсчета голосов. Однако временные рамки в законе строго не определены. В результате отмечено много случаев, когда председатели УИК не подписывали протокол об итогах голосования сразу же после завершения подсчета голосов и фиксирования окончательных итогов голосования. Они объявляли перерыв на несколько часов или заявляли, что должны проверить правильность составления протокола в ТИК или ОИК. Таким образом, наблюдатели и другие правомочные лица (вплоть до членов комиссии с правом решающего голоса) оказывались отстранены от составления протокола. На просьбы выдать заверенные копии протоколов с предварительными итогами голосования наблюдателям неизменно получали отказы. В конце концов утром 20 декабря наблюдатели получали заверенные копии протоколов. Однако в ряде случаев, когда наблюдателям удавалось добыть предварительные результаты, оказывалось, что они не совпадают с итоговыми.

Согласно официальным данным ОИК Заводского избирательного округа № 125 в г. Новосибирске, кандидат Г. И. Стрельченко получила 51 545 голосов, А. А. Глазков – на 55 голосов меньше. После обнародования этих результатов Глазков подал жалобу, обвинив УИК участка № 1596 (Ленинский район г. Новосибирска) в фальсификации итогов выборов. В подтверждение кандидат сообщил, что из копии протокола наблюдателя, заверенного председателем УИК в 3 часа ночи 20 декабря, следует, что за Стрельченко подано 192 голоса, в протоколе же, подписанном председателем УИК в 8 часов утра 20 декабря и переданном в вышестоящую избирательную комиссию, было на 50 голосов больше.

В г. Москве на избирательном участке № 1219 Перовского округа № 198 за кандидата от «Яблока», депутата Государственной Думы второго созыва В. В. Борщева проголосовали 421 человек, за кандидата от ОВР В. В. Рязанского – 513. Количество проголосовавших против всех не было занесено в увеличенную форму протокола. Но на предварительном варианте протокола об итогах голосования наблюдатель С. Смирнов увидел число 374. Когда подсчет голосов закончился, председатель УИК, несмотря на протесты, отказалась выдать наблюдателям протоколы об итогах голосования и заявила, что «их нужно сначала проверить в ТИК». Копии протоколов были выданы только 20 декабря в 12 часов 30 минут (причем на протоколах стояло время окончания подсчета голосов – 6 часов утра). В них число голосов за Рязанского возросло до 887, а в графе

«против всех» стояли нули. На осторожное предположение об ошибке наблюдателю заявили, что так было изначально, и потребовали покинуть помещение.

Приведенные примеры достаточно четко иллюстрируют главную технологию возможных фальсификаций: исправление протоколов об итогах голосования в ТИК или ОИК. В Кемеровской области ОИК возвращали в ТИК протоколы для повторного подсчета голосов, в областной избирательной комиссии в течение трех дней отказывались информировать членов комиссии с правом совещательного голоса от избирательных блоков о результатах выборов на том основании, что ОИК еще не подвели итоги. По неподтвержденным пока данным, собранным Центром независимой журналистики Кузбасса, отдельные протоколы переписывались УИК (есть протоколы об итогах голосования, полученные наблюдателями от председателей УИК и протоколы, имеющиеся в ОИК). В Брянской области вообще пошли на очевидное нарушение предписанной законом процедуры: изменения в протоколы ТИК и ОИК вносились без проведения заседаний и составления новых протоколов.

Вопрос о нарушениях в процессе подсчета голосов и при подведении результатов выборов, тем более о возможных фальсификациях, – самый серьезный с точки зрения оценки прошедших выборов. Хотя значительная часть материала, собранного наблюдателями, до сих пор не обработана, можно с уверенностью сказать, что во многих регионах в день голосования и при подведении итогов имели место существенные нарушения вплоть до фальсификаций.

Препятствование работе наблюдателей

Участники предвыборного марафона активно пользовались правом направлять наблюдателей на избирательные участки. Однако если в городах наблюдателей было действительно много, и среди них были представители большинства крупных избирательных объединений, то в небольших городах и сельской местности, где обычно нарушений больше, наблюдатели зачастую отсутствовали вовсе. Наблюдатель, активно пользующийся своими правами, вполне способен если не предотвратить, то зафиксировать случаи фальсификации итогов выборов. Полноценная работа наблюдателя возможна лишь при соблюдении двух условий: его подготовленности и наличии возможности в полной мере воспользоваться своими правами. Подготовка наблюдателей зачастую оставляла желать лучшего. В Курганской области треть копий протоколов, взятых наблюдателями, были заполнены не полностью, с очевидными ошибками. Но куда более серьезной проблемой стало игнорирование прав наблюдателей, вплоть до прямого противодействия их работе.

В некоторых регионах нарушалось право отдельных избирательных объединений направлять своих наблюдателей. В Сахалинской области региональному отделению «Яблока» не позволили направить наблюдателей на избирательные участки, мотивируя это тем, что организация не прошла перерегистрацию в областном управлении юстиции. В Свердловской области не получил возможности направить наблюдателей «Блок Жириновского».

Порой на избирательных участках наблюдатели сталкивались с тем, что избирательные комиссии пытались поставить под сомнение законность их статуса. В день голосования в Орловской области отдельные УИК отказывали в допуске наблюдателям от кандидата А. А. Касьянова на том основании, что у них не было заверенного печатью удостоверения, в то время как закон не оговаривает необходимость печати на удостоверении. Подобные проблемы были у наблюдателей, например, в Брянской и Костромской областях. В Республике Коми наблюдателей от кандидата Н. Д. Моисеева и от объединения «Яблоко» не допускали в ТИК г. Печоры, требуя удостоверение на «бланке специального образца». В Бабушкинском избирательном округе № 192 г. Москвы УИК не допускала наблюдателей от кандидата от СПС Ю. А. Нисневича, мотивируя свое требование тем, что необходима виза ОИК. Как правило, такого рода ситуации улаживались после переговоров с вышестоящими избирательными комиссиями.

Но проблемы у наблюдателей этим не исчерпывались. В Республике Татарстан на избирательных участках независимые наблюдатели были фактически блокированы – возле них стояли милиционеры. Каждый избирательный участок под предлогом борьбы с терроризмом был усилен нарядом милиции. В Партизанском районе Приморского края наблюдателю от ОВР угрожали расправой, если он будет выполнять свои обязанности во время выборов. В Еврейской автономной области на избирательном участке № 4 (п. Лукаши) Биробиджанского избирательного округа № 214 заместитель председателя ОИК запретила наблюдателям записывать нарушения. На избирательном участке № 51 Камчатского избирательного округа № 87 в период голосования военнослужащие срочной службы ФПС удалили наблюдателей из зала голосования. В г. Москве на избирательном участке № 1678 Орехово-Борисовского избирательного округа № 197 в некоторых бюллетенях был вычеркнут блок СПС. На основании этого факта наблюдатели составили акт, который передали на подпись председателю УИК. Однако члены комиссии выбросили акт, не дав никаких объяснений, а наблюдателя от СПС выгнали с участка. Председатели комиссий отказывались подписывать акты о нарушениях и на других участках.

Наблюдатель В. В. Сидоров, проживающий в п. Боровский Тюменской области, попросил выяснить, на каком основании руководитель предприятия находится на избирательном участке после его закрытия, в ответ директор вызвал милицию. В итоге постановлением начальника Боровского поста милиции Сидорова

привлекли к административной ответственности по ст. 162 КоАП РСФСР (неопрятный вид, нетрезвое состояние) и оштрафовали.

Многие наблюдатели, которые смогли благополучно пробыть на участке в течение голосования, подверглись давлению после начала подсчета голосов. Так, на избирательном участке № 416 Тульского избирательного округа № 176 были попытки воспрепятствовать наблюдателям находиться на расстоянии, с которого можно увидеть содержание избирательных бюллетеней. На избирательном участке № 1335 Октябрьского округа г. Уфы представители УИК выгнали всех наблюдателей независимо от их партийной принадлежности непосредственно перед началом подсчета голосов. В д. Становое Орловской области (избирательный участок № 603 Орловского избирательного округа № 134) наблюдателя Л. Чеченеву после окончания голосования выпроводили с избирательного участка и не дали следить за подсчетом голосов.

Нарушения положений Закона «О выборах», предписывающих во время подсчета голосов каждый бюллетень показывать наблюдателям, оглашать пометки избирателей и предоставлять возможность визуального ознакомления с ними наблюдателям, носили массовый характер. По сообщению наблюдателя от СПС Я. С. Дельцова, на избирательном участке № 1369 Саратовского избирательного округа № 158 (Кировский район г. Саратова) при подсчете голосов и подведении итогов голосования члены участковой комиссии не демонстрировали наблюдателям каждый бюллетень и не оглашали его содержания. Не сообщались сразу же после подсчета результаты голосования. На его требование выполнять п.п. 16, 17 ст. 77 Закона «О выборах» председатель участковой избирательной комиссии Н. Д. Матыс не реагировал.

Зафиксировано значительное количество случаев, когда участковые избирательные комиссии под разными предлогами отказывались выдавать наблюдателям протоколы об итогах голосования.

По информации Курганского областного общественного движения «За честные выборы», почти повсеместно участковые комиссии не представляли на подпись наблюдателям окончательные протоколы, и ОИК не реагировала на эти факты. В Башкирии на 97 участках г. Стерлитамака (избирательный округ № 7) ни один наблюдатель сразу по окончании подсчета голосов не получил копию протокола об итогах голосования. Так же было в г. Благовещенске (Октябрьский избирательный округ № 5) и в г. Уфе (Кировский избирательный округ № 4). В г. Москве на участке № 1280 подсчет голосов закончился в 2 часа 30 минут утра, после чего УИК объявила перерыв до 10 часов утра, отказавшись выдать наблюдателям протоколы. В Тюменской области (округ № 179) председатель УИК на избирательном участке № 896 заявил наблюдателю Л. В. Ермакову, что копии протоколов будут выданы наблюдателям только после того, как ТИК примет у него протоколы. Подобные факты отмечены и на других участках области.

Уже сам по себе отказ своевременно выдать наблюдателю заверенную копию протокола, к тому же мотивированный необходимостью сначала представить протоколы в ТИК, неизбежно вызывает подозрения в фальсификации результатов выборов.

Нарушения со стороны кандидатов

Нарушения со стороны кандидатов в депутаты и избирательных блоков и объединений в ходе избирательной кампании, как уже говорилось во «Введении», имеют второстепенное значение, и они не оказали определяющего воздействия ни на исход, ни на «чистоту» выборов.

Благожелательное отношение региональных масс-медиа, подконтрольных власти, преимущественный доступ к СМИ для ведения агитации, предоставление наиболее удобных помещений для встреч с избирателями и т.д., не говоря уже о противодействии конкурентам и фальсификациях при подведении итогов голосования – все это зависело от региональных властей.

Отдельную роль играли избирательные комиссии, которые зачастую демонстрировали дифференцированный подход к кандидатам в зависимости от отношения к ним властей. Таким образом, «кандидаты от власти» получили возможность безнаказанно нарушать закон, в то время как остальные, если допускали серьезные нарушения, рисковали не быть зарегистрированными или лишиться регистрации.

Исходя из вышесказанного, представляется возможным дать лишь самый общий обзор нарушений законодательства, допущенных кандидатами.

Количественно нарушения со стороны кандидатов составляют большую часть материала, собранного в рамках проекта «Система общественного контроля парламентских выборов», и они легко сводимы к четырем типам:

- подделка подписей избирателей и неправильное оформление подписных листов;
- нарушение правил агитации (начало агитации до регистрации; неправильное оформление агитационных материалов и нарушения при проведении агитационных мероприятий; благотворительная деятельность; распространение материалов, содержащих ложную информацию, направленную против конкурентов, а также призывов, способствующих разжиганию межнациональной розни);
- использование должностного положения и участие подчиненных в избирательной кампании;
- финансирование избирательной кампании не из избирательного фонда кандидата.

Чаще всего нарушались правила ведения агитации. Зафиксировано огромное число нарушений правил оформления агитационного материала (отсутствие выходных данных).

Еще до регистрации о многих кандидатах в прессе появлялись хвалебные статьи. К числу более серьезных нарушений, на наш взгляд, относится агитация накануне и в день голосования. Особенно много таких фактов зафиксировано в г. Москве со стороны ОВР.

Материалы, имевшие цель так или иначе дискредитировать кандидата, были либо анонимны, либо имели ложное указание на авторство. Поэтому вычислить нарушителя было практически невозможно. По запросам избирательных комиссий этим должны были заниматься правоохранительные органы. Но ни одного случая, когда был выявлен нарушитель, нам не известно.

Случаев агитации, содержащей призывы, направленные на разжигание межнациональной розни, было немного. Самым ярким примером может служить листовка петербургского кандидата Н. Н. Бондарика с призывом к борьбе с «врагами Божиими, врагами России и Русского народа», «кривоверами» и «еврейско-кавказской мафией».

Зафиксировано немало случаев подделки подписей избирателей или неправильного оформления подписных листов. Большинство нарушений, допущенных при сборе подписей, выявлены избирательными комиссиями и стали одной из главных причин отказов в регистрации кандидатов.

Часто непреднамеренные нарушения закона могли стоить кандидату регистрации. Но эта угроза не висела над кандидатами от власти, которых регистрировали, несмотря даже на значительные нарушения. Информация о покупке подписей, хотя и распространялась повсеместно, нигде не оказалась настолько достоверной, чтобы стать предметом жалобы в избирательную комиссию.

Кандидаты, занимавшие руководящие посты на предприятиях, в СМИ, действующие депутаты и т.д. зачастую использовали свое служебное положение для получения преимуществ в предвыборной кампании. Наиболее распространенным было привлечение подчиненных к сбору подписей, принуждение голосовать за себя под угрозой увольнения. Впрочем, многих из кандидатов, допустивших подобного рода нарушения, власти как раз и поддерживали, и их собственные злоупотребления терялись на фоне массивной поддержки со стороны местной администрации.

Финансовых нарушений выявлено, несомненно, меньше, чем было на самом деле. Зафиксированы, в основном, те нарушения, которые обсуждались избирательными комиссиями. Кроме случаев финансирования избирательной кампании не из предвыборного фонда, отмечены неправильное открытие банковских счетов кандидатов и неправильное оформление финансовой документации.

И последнее. Степень пренебрежения законом мало зависела от принадлежности к какой-либо части политического спектра. В Брянской области больше других нарушали закон коммунисты, в г. Москве – кандидаты от ОВР, в Нижегородской области – помимо других кандидатов, поддержанных властями, – представитель СПС. Именно поддержка власти позволяла не опасаться за участие в выборах и провоцировала тем самым массовые нарушения законодательства.

Заключение

В политической жизни современной России торжествует принцип: «Победителей не судят». Власти открыто вмешиваются в избирательную кампанию, не пренебрегая шантажом и давлением, добиваются победы угодных им кандидатов, а против негодных государственные и полугосударственные СМИ ведут откровенную и не ограниченную никакими рамками пропагандистскую кампанию. Кандидаты подделывают подписи избирателей, территориальные и участковые избирательные комиссии есть все основания подозревать в фальсификации выборов. Но ЦИК, отвечающий за проведение выборов в стране, старается максимально смягчить ситуацию. В одном из интервью ее председатель А. А. Вешняков заявил: «Слухи о массовых нарушениях на выборах явно преувеличены... В то же время я не отрицаю, что нам поступают конкретные жалобы, которые требуют тщательного изучения и рассмотрения, чем мы сейчас и занимаемся. Но они явно не носят массового характера, это, так скажем, точечные нарушения». Антитеза «массовые нарушения – точечные нарушения» изначально задает искаженный угол зрения на ситуацию с соблюдением избирательного законодательства в ходе парламентских выборов 1999 г. Конечно, «массовость» нарушений в масштабах страны доказать непросто. Однако материал, собранный в рамках проекта «Система общественного контроля парламентских выборов 1999 года», позволяет уверенно констатировать, что власти повсеместно вмешивались в ход избирательной кампании, кандидаты, насколько могли, нарушали правила агитации. Во многих регионах члены УИК препятствовали работе наблюдателей. Зафиксировано множество случаев, когда окончательная подготовка протоколов об итогах выборов намеренно выводилась из-под контроля наблюдателей, что рождает серьезные подозрения в масштабных фальсификациях.

Безусловно, на общем фоне выделяется Республика Башкортостан. Созданную в СМИ репутацию региона, где особенно широко нарушается законодательство и права граждан, следует признать вполне оправданной. Не намного лучше обстоят дела в г. Москве. На фоне сложившихся за последнее десятилетие представлений о столице, как о городе с более укоренившимися, чем в остальной России, демократическими традициями,

попрание принципов свободных выборов со стороны городских властей и избирательных комиссий является просто вопиющим. Наконец, федеральная власть в своем стремлении подорвать позиции ОВР продемонстрировала, что она так же не чужда не признающей никаких ограничений пропаганды.

Судя по заявлениям ЦИК, позиции высших должностных лиц и губернаторов, государство отчетливо дает понять своим гражданам, что оно не только не в состоянии обеспечить контроль за законностью выборов, но в принципе устраняется от реального контроля.

Кандидаты в депутаты и в особенности избирательные объединения ведут значительную работу по выявлению нарушений. Однако они действуют, исходя из поверхностного прагматизма. Они борются за победу в конкретных выборах, и если результаты нельзя оспорить, а добиться пересмотра итогов голосования крайне тяжело, проблема свободных выборов перестает их интересовать до следующей избирательной кампании. Собранный материал о нарушениях оказывается в полном небрежении, а зачастую просто пропадает.

В этих условиях обществу, а тем более правозащитному движению, необходимо четко осознать, что оно является не дополнительным, а фактически единственным контролирующим субъектом избирательного процесса в России. Такое положение накладывает особую ответственность и повышает актуальность развития общественных форм контроля за проведением избирательных кампаний в России.