

# ХРОНИКА

МОСКОВСКОЙ ХЕЛЬСИНКСКОЙ ГРУППЫ

ежемесячный информационный бюллетень  
СПЕЦИАЛЬНЫЙ ВЫПУСК

11 (53)

сентябрь 1999

## ОБЩЕРОССИЙСКИЙ ДОКЛАД О ПОЛОЖЕНИИ С ПРАВАМИ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЗА 1998 ГОД

### ПРЕДИСЛОВИЕ

Мониторинг в переводе на русский язык буквально означает отслеживание. В международной практике в это понятие вкладывается не просто отслеживание определенных процессов, но отслеживание и предание их гласности с целью стимуляции общественности и властных структур на устранение выявленных мониторингом недостатков и пороков. Очевидно, что мониторинг крайне важен для правозащитной деятельности. Правозащитные организации в любой стране, едва окрепнув, ведут мониторинг прав человека.

В российском правозащитном движении, имеющем более чем 30-летнюю историю, первая заявка на мониторинг была сделана в мае 1976 г. Общественной группой содействия выполнению хельсинкских соглашений в СССР (МХГ). В декларации о ее создании цель определялась так: информировать общественность и главы правительств стран, подписавших хельсинкские соглашения, о нарушениях гуманитарных статей этих соглашений в Советском Союзе, с тем чтобы добиться устранения нарушений.

В 195 документах МХГ, изданных с 1976 по 1982 гг. (в 1982 г. группа вынуждена была приостановить свою деятельность, поскольку была разрушена арестами ее членов и другими преследованиями), были зафиксированы такие нарушения гуманитарных статей хельсинкских соглашений, как изъятие детей у религиозных родителей, психиатрические репрессии, препятствование эмиграции с целью воссоединения семей, антигуманное обращение с «узниками совести» и многие другие.

Нарушения советским правительством гуманитарных статей хельсинкских соглашений предавались гласности, и это мобилизовало общественность и правительства демократических стран, партнеров СССР по хельсинкским соглашениям, на предъявление советскому правительству требований соблюдать хельсинкские соглашения в полном объеме, включая гуманитарные статьи. Эти усилия дали результаты: самые грубые нарушения были устранены. Независимый мониторинг, осуществляемый силами неправительственных правозащитных организаций, был возобновлен лишь в 1998 г.

С учетом размеров страны и региональных различий, наиболее приемлемым способом осуществления общероссийского правозащитного мониторинга является проведение отдельных исследований и написание отдельных докладов в каждом регионе силами местных правозащитных организаций с последующим составлением уже на их основе общероссийского доклада. Осуществление программы мониторинга по такой схеме стало возможным только сейчас, когда появились и окрепли правозащитные организации в большинстве российских регионов.

Настоящую программу мониторинга осуществляет Московская Хельсинкская Группа в сотрудничестве с неправительственными региональными правозащитными организациями, Институтом по правам человека, который возглавляет С.А. Ковалев и Американской организацией Union Counsel of Soviet Jews, имеющей штаб-квартиру в Вашингтоне и филиалы в Москве и Санкт-Петербурге. Проект рассчитан на три года (1998–2000 гг.). Первая часть проекта – представленные в этом издании доклады о положении с правами человека в 30 российских регионах в 1998 г. и основанный на них общероссийский доклад. В 1999 г. планируется проведение мониторингов и составление докладов в 60 регионах, а в 2000 г. – во всех регионах Российской Федерации. Мы надеемся, что эти три года приобретения опыта позволят в последующем проводить постоянный правозащитный мониторинг на всей территории страны с ежегодной публикацией региональных и общероссийских докладов.

Главным спонсором проекта выступило Американское агентство международного развития (USAID). За счет

средств USAID была оказана существенная организационная и материальная поддержка региональным участникам проекта, проведены тренинги, организована работа над общероссийским докладом.

Мы также признательны американскому фонду National Endowment for Democracy (NED), поддерживавшему проведение пилотного исследования в пяти регионах РФ, а также Human Rights Project Fund (Великобритания) за поддержку в администрировании проекта, переводе и издании на русском и английском языках региональных докладов о положении с правами человека в субъектах Российской Федерации.

Администрированием проекта и помощью региональным правозащитным организациям в подготовке докладов занимались сотрудники Московской Хельсинкской Группы: Л.М. Алексеева, Д.А. Мешеряков (управляющий проектом), И.Н. Горшкова, Т.В. Нижегородцев, Я.А. Завьялова, С.М. Лукашевский, Н.В. Костенко, Е.Ф. Шепетова, Я.Н. Васнецова, Ю.В. Семенова, М.И. Кукобака и др..

Сотрудники UCSJ приняли самое активное участие в планировании и осуществлении проекта, разработке методических материалов, подготовке сотрудников и установлении взаимодействия с заинтересованными зарубежными партнерами.

Неоценимую помощь в работе оказали Польский Хельсинкский Фонд по правам человека (разработка тренинговой программы и проведение семинаров) и Московское бюро Human Rights Watch (разработка типового плана доклада).

В подготовленный по итогам первого года осуществления проекта сборник вошли Общероссийский доклад о положении с правами человека в Российской Федерации за 1998 г. и тридцать докладов региональных правозащитных организаций о положении с правами человека в отдельных субъектах Российской Федерации за 1998 г.

Сводный общероссийский доклад был подготовлен экспертами Института прав человека в первую очередь на основе материалов тридцати докладов региональных правозащитных организаций. При подготовке сводного доклада также использовались материалы, предоставленные обществом «Мемориал», Фондом Защиты Гласности, Московским исследовательским центром по правам человека и организацией «Гражданское содействие». Координатор работы над общероссийским докладом – исполнительный директор Института прав человека В.М. Гефтер. Редактор – А.Г. Алтунян.

Авторы общероссийского доклада:

Л.А. Гордон – Раздел 4;

Е.А. Зайцев – Разделы 1 (п.п. «А»–«З»), 5 (п.п. «Д», «З»), «И»;

Е.Ф. Кузьминский – Разделы 3, 5 (п.п. «А», «Б», «Г»);

М.Е. Петросян – Разделы 1 (п. «И»), 2, 5 (п.п. «К», «Л»).

Положение с правами детей освещено в отдельном «Альтернативном докладе российских НПО в Комитет ООН по правам ребенка», подготовленном при активном участии совместной Программы МХГ и Московского исследовательского центра по правам человека «Право ребенка».

Региональный мониторинг и подготовку региональных докладов осуществляли:

- Архангельская региональная общественная благотворительная организация «Правозащитный центр Архангельской области» (координатор – Дундина Галина Константиновна, редактор – Третьякова Ольга Владимировна);

- Брянская областная благотворительная общественная организация «Правозащитная ассоциация» (координатор – Комогорцева Людмила Кимовна, редактор – Горбанев Владимир Алексеевич);

- Межрегиональная правозащитная группа из г. Воронеж (координатор – Юров Андрей Юрьевич, редактор – Ахкоз Елена Викторовна);
- Ивановское областное общество прав человека (координатор – Вальков Сергей Владимирович, редактор – Смагина Елена Георгиевна);
- Иркутский общественный благотворительный Фонд А.М. Любославского по защите прав и свобод человека (координатор – Любославский Александр Михайлович, редактор – Соткина Полина Витальевна);
- Обнинская региональная правозащитная группа (координатор – Котляр Татьяна Михайловна, редактор – Ингель Лев Ханаанович);
- Калининградская региональная общественная организация защиты прав и свобод человека и гражданина (координатор – Гетьманенко Григорий Михайлович, редактор – Чернов Александр Николаевич);
- Региональная общественная организация «Центр независимой журналистики Кузбасса» (координатор – Пыль Юрий Степанович; редактор – Беседин Евгений Александрович);
- Краснодарская краевая ассоциация по защите прав человека (координатор – Тишинский Владимир Александрович, редактор – Ракович Василий Васильевич);
- Красноярский региональный орган общественной самодеятельности «Общественный комитет по защите прав человека» (координатор – Горелик Александр Соломонович, редактор – Климова Галина Ивановна);
- Курская региональная общественная организация «Центрально-Черноземный исследовательский Центр по правам человека» (координатор – Черновал Константин Петрович, редактор – Грачев Александр Алексеевич);
- Липецкое Общество Прав Человека (координатор – Родионов Василий Иванович, редактор – Гольдман Марк Соломонович);
- Мурманская областная молодежная общественная организация «Молодежные инициативы региона» (координатор – Хорева Галина Александровна, редактор – Трухачев Вадим Равильевич);
- Региональная общественная организация «Нижегородское общество прав человека» (координатор – Таганкина Нина Александровна, редактор – Шимоволос Сергей Михайлович);
- Новгородская региональная общественная организация «Региональный Центр Прав Человека» (координатор – Давыдовская Нэлла Георгиевна, редактор – Лаврентьева Наталья Сергеевна);
- Новосибирская городская общественная организация «Центр правозащитной деятельности и правовой информации» (координатор – Дедюхин Алексей Демидович, редактор – Савченко Яков Евгеньевич);
- Общественная организация «Пермский региональный правозащитный центр» (координатор – Исаев Сергей Владимирович, редактор – Гладышев Владимир Федорович);
- Псковское региональное общественное движение «Вечер» (координатор – Доновская Надежда Павловна, редактор – Достовалов Венедикт Иванович);
- Общественное объединение «Исследовательский Центр по правам человека Республики Башкортостан» (координатор – Потнин Константин Петрович, редактор – Диваева Нонна Евгеньевна);
- Сыктывкарская региональная общественная организация «Мемориал» (координатор – Сажин Игорь Валентинович, редактор – Галикаева Елена Канифова);
- Общественная организация «Правозащитный Центр Республики Марий Эл» (координатор – Пайдоверов Вячеслав Александрович, редактор – Кожевников Валерий Викторович);
- Мордовский республиканский правозащитный центр (координатор – Гусянников Василий Дмитриевич, редактор – Антонов Анатолий Терентьевич);
- Комитет по защите прав человека Республики Татарстан (координатор – Вохмянин Дмитрий Викторович, редактор – Кривошеев Леонид Викторович);
- Региональная общественная некоммерческая организация «Христиане против пыток и детского рабства» (координатор – Великоредчанина Светлана Владимировна, редактор – Великоредчанин Станислав Чеславович);
- Рязанское региональное отделение Российского историко-просветительского правозащитного и благотворительного общества «Мемориал» (координатор – Ферапошкин Вячеслав Александрович, редактор – Блинушев Андрей Юрьевич);
- Саратовская областная общественная организация инвалидов-чернобыльцев «Саратовский правозащитный центр «Солидарность»» (координатор – Никитин Александр Дмитриевич, редактор – Семенчук Алексей Михайлович);

- Общественный правозащитный Центр Сахалинской области (координатор – Куперман Марк Александрович, редактор – Воложанинова Светлана Александровна);
- Нижнетагильский правозащитный центр (координатор – Золотухин Михаил Валентинович, редактор – Шаклеин Владимир Андреевич);
- Томский исследовательский центр по правам человека (ТИЦ ПЧ) (координатор – Кандыба Николай Вениаминович, редактор – Пипкин Владимир Владимирович);
- Ярославское областное общественное учреждение «Правозащитный центр» (координатор – Сторожев Валерий Анатольевич, редактор – Байкова Лидия Ивановна)

## **Раздел 1. ПРАВО НА НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ ЛИЧНОСТИ И СПРАВЕДЛИВЫЙ СУД**

### **А. 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. Там же оговорено право обвиняемого в таких преступлениях на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей. Из данной конституционной нормы также вытекает, что отмена применения смертной казни может быть осуществлена не путем изменения Конституции, а на основе издания федерального закона.

При вступлении в Совет Европы в 1996 г. Россия обязалась подписать в течение одного года и ратифицировать не позже чем через три года с момента вступления Протокол №6 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, касающийся отмены смертной казни в мирное время и установить мораторий на исполнение смертных приговоров.

Смертные приговоры в России не приводились в исполнение со 2 августа 1996 г., однако закон об отмене смертной казни так и не принят, а Протокол №6 так и не ратифицирован.

Новый Уголовный кодекс Российской Федерации (УК РФ), вступивший в силу с 1 января 1997 г., уже после вступления России в Совет Европы, определил, что смертная казнь может устанавливаться, но 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: за 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).

Право лица, обвиняемого в преступлении, за которое возможно применение смертной казни, на рассмотрение его дела судом с участием присяжных (что предусмотрено в ст. 20 Конституции РФ) могло быть реализовано только в девяти из 89 субъектов Российской Федерации, где в порядке эксперимента были образованы суды присяжных. А это, в свою очередь, нарушает предусмотренный в ст. 19 Конституции РФ принцип равенства всех перед законом и судом.

Конституционный Суд России в своем постановлении от 2 февраля 1999 г. при рассмотрении жалоб граждан, приговоренных к смертной казни судами без участия присяжных заседателей, признал не соответствующими Конституции РФ такие нормы законодательных актов, которые могут служить основанием для отказа обвиняемым в удовлетворении ходатайств о рассмотрении их дел в суде присяжных. Конституционный Суд также постановил, что до внесения в законодательство изменений, обеспечивающих реализацию этого права, наказание в виде смертной казни назначаться не может – независимо от того, рассмотрено ли дело с участием суда присяжных заседателей, коллегий в составе трех профессиональных судей или судом в составе судьи и двух народных заседателей, т.е. всеми судами общей юрисдикции.

Вызывает определенное удивление, что в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 11 июня 1999 г. «О практике назначения судами уголовного наказания», в котором даются разъяснения по самым различным правовым ситуациям применения уголовных наказаний, практически обойден молчанием вопрос о назначении смертной казни в качестве высшей меры наказания. Более того, из п. 19 постановления вытекает, что в судах с участием присяжных заседателей может применяться смертная казнь, но если присяжные заседатели вынесли вердикт, что осужденный заслуживает снисхождения, судья, не применяя такие виды наказания (смертная казнь или пожизненное

лишение свободы), назначает лишение свободы в пределах, не превышающих двух третей максимального срока лишения свободы.

Таким образом, официальная позиция законодателей, правоохранительных органов и судов ясно не выражена и возможность применения смертной казни в России сохраняется. В мнениях, выраженных правозащитными организациями в своих докладах, как и во всем обществе, нет единства взглядов по этой проблеме. Особенно непримиримую позицию в отношении отмены смертной казни занимают представители местных органов внутренних дел, прокуратуры и системы исполнения уголовных наказаний.

По сведениям, полученным от региональных правозащитных организаций, мораторий на применение смертной казни в 1998 г. соблюдался повсеместно. Однако в некоторых регионах судами, в том числе и без участия присяжных заседателей, выносились смертные приговоры (Воронежская, Калининградская, Кемеровская, Ростовская, Нижегородская, Томская области, Республика Коми).

В тюрьмах некоторых областей и республик в 1998 г. содержались лица, приговоренные к смертной казни и ожидающие решения своей участи уже несколько лет. Некоторые осужденные считают мораторий на применение смертной казни негуманным, поскольку неопределенность является для них особенно мучительным испытанием, а следственные изоляторы и тюрьмы не приспособлены для длительного содержания таких лиц.

В интервью СМИ председатель Пермского областного суда сообщил, что в 1998 г. за областным судом числилось 32 человека, приговоренных к смертной казни, некоторые из них с 1993 г., дела на которых находились в Комиссии по помилованию.

В Воронежском СИЗО находилось 20 смертников, помилование получили только пять. В тюрьме г. Новочеркасска — 16 смертников, из них пятеро были помилованы, трем снижено наказание, а трое скончались, не дождав-шись решения своей судьбы.

Председатель Комиссии по вопросам помилования при Президенте РФ сообщил, что рассмотрение последних дел лиц, осужденных к смертной казни, было завершено к 1 июня 1999 г., смертная казнь заменена на 25-летние сроки лишения свободы или пожизненное заключение. Вместе с тем отмечается, что в Комиссию поступают ходатайства от приговоренных с просьбой не заменять смертную казнь на пожизненное лишение свободы, поскольку это наказание и условия его отбывания являются крайне тяжелыми и мучительными.

#### **Б. Политические и другие убийства, совершенные в несудебном порядке**

Право на жизнь — самое важное и основное право человека. Для его соблюдения Генеральная Ассамблея ООН в резолюции 35/172 от 15 декабря 1980 г. призвала государство 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, для предупреждения политических убийств и других убийств в несудебном порядке.

В связи с распространением 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 в результате злоупотребления властью или чрезмерного применения силы должностными лицами по поддержанию правопорядка;
- лишение жизни гражданских лиц военнослужащими или сотрудниками сил безопасности в нарушение законодательства, действующего в период состояния войны или вооруженного конфликта;
- случаи смерти в результате пыток или жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинства видов обращения во время задержания или содержания под стражей.

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.

С учетом этих позиций можно констатировать наличие в России политических убийств и убийств по другим мотивам.

В последние годы заказные убийства — новое для России явление — становятся все более привычным преступлением. В числе жертв преступлений — депутаты и кандидаты в депутаты представительных органов власти разных уровней, журналисты, занимавшиеся расследованием деятельности политиков, предпринимателей, общественных деятелей. Большинство этих преступлений не раскрывается, исполнители и особенно заказчики убийств обычно не устанавливаются. Однако, судя по характеру действий преступников и роду занятий их жертв, можно говорить о наличии в России убийств по мотивам борьбы за власть в политических и экономических структурах.

По информации Фонда защиты гласности только за восемь месяцев 1998 г. были убиты девять журналистов, из них большинство занимались расследованиями деятельности криминальных структур в государственных органах и банковской сфере. Одним из самых громких случаев такого рода стало заказное, по мнению многих правозащитников и общественных деятелей, убийство в июне 1998 г. Ларисы Юдиной — главного редактора оппозиционной местным властям газеты «Советская Калмыкия сегодня».

В Свердловской области в разное время на протяжении 1998 г. убиты два депутата Палаты представителей областного законодательного собрания и депутат районной думы г. Туринска.

В Саратове 2 мая 1998 г. убит известный правозащитник, бывший офицер МВД И.В. Лыков, чья деятельность особенно раздражала власти (18 раз он привлекался к уголовной ответственности).

Приметой времени, продолжающегося передела собственности стали убийства предпринимателей и авторитетов преступного мира. Об этих фактах поступает информация из всех регионов России. Так, при акционировании «Атомаша» (Ростовская область) были убиты: заместитель директора, технический директор, заместитель директора базы гражданского строительства. При этом высказываются подозрения, что в этих убийствах, а также в убийствах лидеров преступных группировок могли быть заинтересованы представители власти или правоохранительных органов.

В других разделах настоящего доклада анализируется ситуация с правом на жизнь в местах лишения свободы, в армии, в других специализированных учреждениях. Факты по применению насилия и издевательств со смертельными исходами можно обоснованно, в соответствии с международными стандартами, относить к лишению жизни без суда и следствия.

Во многих регионах России не снижаются, а кое-где и растут убийства и покушения на убийства по бытовым, корыстным и хулиганским мотивам. Население обеспокоено за свою жизнь и жизнь близких. Согласно ст. 2 Конституции РФ на государство возложена обязанность по соблюдению и защите прав своих граждан, и прежде всего права на жизнь, но выполняет эту обязанность государство крайне неэффективно.

#### **В. Исчезновение людей**

Исчезновение людей — проблема международного характера. Генеральная ассамблея ООН приняла в 1979 г. резолюцию №33/173 «Пропащие без вести лица», затем создала Рабочую группу по вопросам насильственного или недобровольного исчезновения лиц, которая изучает ситуацию в конкретных странах, рассматривает обращения общественных организаций и родственников исчезнувших лиц 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, особенно детей, по различным мотивам и т.п.

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

На территории России зафиксированы все перечисленные виды исчезновения людей.

В сообщениях правозащитных организаций констатируется, что исчезновение людей стало обычным событием, более того, оно оценивается гражданами как рядовое.

Число пропавших без вести в некоторых регионах довольно велико. В 1998 г. таковыми числились: в Ростовской области 2648 чел., Саратовской — 1953, Нижегородской — 1710, Свердловской — 340, Мурманской — 337, Томской — 256. Отмечается невысокая результативность розысков, вследствие чего трудно дать общую оценку этому явлению.

В Свердловской области за первое полугодие 1998 г. поступило 340 заявлений о пропаже детей, пятеро из них

найлены мертвыми, судьба остальных неизвестна. Факты похищения детей отмечены также в Нижегородской области, Республике Мордовия.

В Мурманской области немало случаев исчезновения одиноких и пожилых людей, имеющих отдельные квартиры. Предполагается, что это результат стремления преступников завладеть квартирами. Подобные случаи вскрыты также в Новосибирской области и в Москве.

Комитет по защите прав человека Республики Татарстан ведет расследование, и пока без результатов, факта исчезновения четырех молодых людей, задержанных милицией.

Особую тревогу вызывает распространение случаев похищения людей с целью выкупа, возвращения долга, шантажа, использования в качестве рабочей силы. Это становится промыслом, приносит немалые доходы. Вначале явление было характерно для районов Северного Кавказа, теперь перекинулось и на другие регионы России (Республика Коми, Татарстан и Мордовия, Новосибирская, Томская и Рязанская области). В 1998 г. по всей России зарегистрировано 1415 похищений (эти данные привел зам. начальника ГУБОП Н. Морозов на брифинге в МВД РФ 8 июня 1999 г.).

#### Г. Свобода от рабства

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

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. о размахе этого явления уже говорилось в настоящем докладе. Жертв похищения обычно содержат в невыносимых условиях, в подневольном состоянии, пленников перепродают, а иногда и лишают жизни. Захваченные люди содержатся месяцами и годами в ямах, подвалах, прикованные наручниками, подвергаются избиениям и истязаниям. Об этих фактах все чаще стали появляться публикации в средствах массовой информации, имеются свидетельства очевидцев и заявления руководителей правоохранительных органов.

В одном из населенных пунктов Новосибирской области криминальная группировка захватила семь человек и содержала их в холодной камере с целью добиться возврата долга.

В Томской области два брата-предпринимателя использовали на своих предприятиях труд бездомных и опустившихся людей, жестоко с ними обращались, содержали в яме должников, убили двух подневольных работников.

Труд бездомных используется на строительстве загородных домов «новых русских» за долги (Томская область). В Свердловской области вскрыты факты использования цыганами на работах в свою пользу наркоманов за дозы наркотиков.

Из разных регионов поступают сведения о том, что частные предприниматели, пользуясь безработицей, принимают на работу без заключения трудовых договоров, устанавливая кабальные условия труда и его оплаты.

В Иркутской области воспитанников детских домов-интернатов, признанных психически неполноценными и инвалидами, после окончания 8 класса направляют в дома инвалидов и престарелых, используют их на работах в интересах сотрудников, применяют жестокие наказания.

Большую тревогу стала вызывать проблема организованной детской проституции и детской порнографии. Отмечаются случаи похищения малолетних для занятия проституцией. Зафиксированы случаи, когда в торговлю девочками-подростками в эти же целях были вовлечены не только преступные группировки, но и родители, и родственники. В одном из пригородов Саранска (Республика Мордовия) было организовано некое подобие публичного

дома для проезжающих водителей, туристов. Подобных примеров немало и в других регионах.

Представляется, что в российском обществе недооценивается опасность распространения практики, сходной с рабством, и эта проблема заслуживает большего внимания государственных органов и неправительственных организаций и принятия мер на законодательном и организационном уровнях.

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

В Конвенции ООН 1984 г. против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания дано определение пытки. Под пыткой понимается любое действие, которым какому-либо лицу умышленно причиняется боль или страдание, физическое или нравственное, чтобы получить от него или от третьего лица сведения или признания, наказать его за действие, которое совершило оно или третье лицо или в совершении которого оно подозревается, а также запугать или принудить его или третье лицо. Применение такого физического или нравственного насилия по любой причине, основанной на дискриминации любого характера, когда такая боль или страдание причиняются государственным должностным лицом или иным лицом, выступающим в официальном качестве, или по их подстрекательству, или с их ведома или молчаливого согласия, также является пыткой. В ст. 2 Конвенции подчеркивается, что никакие исключительные обстоятельства, будь то состояние войны или угроза войны, внутренняя политическая нестабильность или любое другое чрезвычайное положение, не могут служить оправданием пыток, как не может служить их оправданием приказ вышестоящего начальника или государственной власти. Конвенция ООН не дает определений понятиям «жестокое и бесчеловечное обращение», это определяется конкретными обстоятельствами.

Существует также Европейская Конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, в соответствии с которой был учрежден Комитет по предупреждению пыток и определены его полномочия. Россия является участником обеих конвенций, ее представитель входит в Европейский Комитет.

Как видно, под пытками и другими жестокими и бесчеловечными обращениями и наказаниями понимается широкий круг деяний. Государства-участники Конвенции обязаны предпринимать эффективные законодательные, административные, судебные и другие меры для предупреждения таких деяний.

Ситуация с применением пыток в России явно неблагоприятная и имеет тенденцию к ухудшению.

Экспертами Совета Европы условия содержания задержанных, обвиняемых и осужденных в местах лишения свободы, особенно в следственных изоляторах, расцениваются как жестокие, бесчеловечное наказание, унижающее человеческое достоинство, о чем более подробно говорится в других разделах настоящего доклада.

Правозащитные организации всех регионов сообщают о настоящем потоке жалоб граждан на милицейский произвол: грубость, унижения и насилие при аресте, задержании; при проведении следственных действий органами дознания, патрульно-постовой службы, подразделений специального назначения. О подобных фактах говорится и в других источниках, например, в докладе Уполномоченного по правам человека Республики Башкортостан.

Проблема осложняется тем, что доказать подобные факты почти невозможно. Пострадавшие чаще всего не обращаются за защитой в соответствующие учреждения. Значительная часть населения испытывает недоверие к милиции и другим правоохранительным органам и боится контактов с ними.

Есть много нареканий и на отношение судов общей юрисдикции к таким случаям. Когда в ходе судебных заседаний подсудимые сообщают о фактах применения невольных законом методов следствия и насилия, суды чаще всего оставляют эти заявления без внимания. Но даже в тех случаях, когда суды направляют материалы для проверки в прокуратуру, то подобные проверки, как правило, оканчиваются безрезультатно. (Рязанская, Воронежская, Ярославская, Нижегородская, Томская области, Республика Коми и др.). Одним из редких случаев доведения подобных дел до суда явилось решение Верховного суда Мордовии в феврале 1998 г., которым семеро сотрудников милиции были осуждены по обвинению в злоупотреблении служебным положением и применении незаконных методов ведения следствия. Видимо, такой финал связан со смертью гражданина Игонина, подвергнувшегося пыткам со стороны этих милиционеров, а также с принципиальной позицией председателя суда Мартышкина.

Одной из причин такого положения, как говорится в докладах многих правозащитных организаций, является то, что в полных органах прокуратуры объединены две

взаимоисключающие функции — ведение следствия и осуществление надзора за законностью действий органов следствия и дознания.

По сообщениям из Ростовской области, от областной прокуратуры и суда поступили рекомендации о привлечении к ответственности лиц за подачу жалоб на применение насилия во время расследования, если при проверках такие факты не подтверждаются. Обвиняемых и подсудимых предупреждают от этого. В результате обвиняемые стали опасаться делать подобные заявления.

Из Саратовской области имеются сообщения о тяжелых условиях содержания в спецприемниках, куда помещают лиц, подвергнутых административному аресту за мелкое хулиганство. В камерах на трех-пятерых человек содержится 10–14 человек, спят в два яруса вповалку, постельные принадлежности отсутствуют, горячее питание один раз в день, пользование туалетом два раза в день, утром и вечером.

Много жалоб поступает на условия содержания, издевательства и пытки в медицинских вытрезвителях (Саратовская, Кемеровская, Иркутская, Псковская, Нижегородская области, Республика Мордовия). Правила задержания и обращения с лицами, находящимися в нетрезвом состоянии, по мнению правозащитных организаций, подлежат пересмотру и существенному изменению.

#### Е. Произвольные аресты, задержания

В международных актах о правах и свободах человека особое внимание уделяется гарантиям права каждого на свободу и личную неприкосновенность.

Эти гарантии выражаются в том, что арест может производиться только по решению суда или другого органа, осуществляющего судебную власть; устанавливается строго ограниченный перечень оснований ареста, каждому арестованному безотлагательно сообщается о причинах ареста и разъясняются права, обеспечивается возможность пользоваться услугами адвоката. Европейский суд по правам человека занимает жесткую позицию по вопросам неприкосновенности личности.

В России данная проблема ни в законодательстве, ни в судебной и административной практике все еще не получила решения, соответствующего мировым стандартам.

Объявленный в самой Конституции мораторий на применение конституционной нормы (ареста только по решению суда) до принятия соответствующего закона длится уже шестой год. При рагификации Европейской Конвенции о защите прав человека Россия сделала оговорку в отношении применения дисциплинарного ареста к военнослужащим не по суду, а властью начальников. Положения известного Указа Президента РФ №1226 от 14 июня 1994 г. «О неотложных мерах по защите населения от бандитизма и иных проявлений организованной преступности» о праве органов внутренних дел на задержание лиц на 30 суток без предъявления обвинения были отменены под воздействием Совета Европы. Однако это положение отчасти реанимировано в ст.ст. 46, 58 и 97 Уголовно-исполнительного кодекса РФ, регламентирующих порядок административного задержания лиц, уклоняющихся от отбывания наказаний, не связанных с лишением свободы.

Государственная Дума РФ недавно приняла в первом чтении внесенный депутатами С.С. Говорухиным, В.И. Илюхиным законопроект «О дополнительных мерах по обеспечению общественной безопасности в Ставропольском крае», в котором предоставляются широкие полномочия местным органам власти в правовом регулировании и осуществлении различных ограничений в свободе передвижения, выборе места жительства, выдворении лиц с территории края и т.п.

В Кемеровской области, как об этом сообщают правозащитники, при задержании лиц и помещении их в приемники-распределители органы внутренних дел руководствуются еще приказом МВД СССР №140 1970 г., изданным во исполнение постановления ЦК КПСС и СМ СССР от 23 февраля 1970 г. «О мерах по усилению борьбы с лицами, уклоняющимися от общественно-полезного труда и ведущими антиобщественный, паразитический образ жизни».

Юристы, как правоведа, так и практики, отмечают, что действующий Уголовно-процессуальный кодекс (УПК) РСФСР содержит недостаточно четкие правила ареста и задержания, а также допуска защитника к задержанному для оказания юридической помощи.

Все это создает условия для произвольного толкования и применения закона, имеется также множество свидетельств прямого нарушения правовых норм в данной сфере, особенно со стороны органов дознания и иных структур Министерства внутренних дел.

Во многих регионах, особенно в столице и в других крупных городах, в первую очередь на юге страны, широко практикуется задержание для проверки личности на основании внешних этнических признаков.

В Ростовской области подразделениями внутренних дел на транспорте за нарушение паспортного режима, правил регистрации и правил воинского учета было задержано 2964 нарушителя.

В Иваново милицией и отрядами особого назначения в 1997 г. проводились облавы и задержания в молодежных дискотеках и студенческих общежитиях, сопровождавшиеся актами насилия и оскорблениями.

В Брянске военнослужащие внутренних войск привлекаются для патрулирования улиц, при этом они получают задание по задержанию определенного числа нарушителей под угрозой наказания за невыполнение плана. Законность и обоснованность таких задержаний вызывает большие сомнения.

Особенно много жалоб поступает на задержания в порядке ст. 162 Кодекса об административных правонарушениях РФ по подозрению в распитии спиртных напитков и нахождении в состоянии опьянения (Республика Татарстан, Мордовия, Рязанская, Свердловская, Курская, Пермская и др. области).

К необоснованным задержаниям и ограничениям свободы относятся и многочисленные случаи недобровольного помещения лиц без определенного места жительства в приемники-распределители. В Ростовской области через пять этих учреждений прошло 12668 человек, в г. Томске в 1998 г. в них побывало 1500 человек — только тех, кто потерял паспорта. Положение Указа Президента РФ о переподготовлении приемников-распределителей в центры социальной реабилитации и об изменении задач и условий содержания в этих учреждениях на практике не реализуются.

В докладах правозащитных организаций сообщается об арестах и обысках без санкции прокурора; о том, что в момент ареста или задержания задержанным не сообщается о причинах задержания и не разъясняются их права; о том, что органами дознания и следствия создаются препятствия для судебного обжалования ареста, задержания и продления срока содержания под стражей (Липецкая, Ивановская, Нижегородская, Томская области, Республика Коми, Башкортостан и др.).

Органы внутренних дел и прокуратуры практикует задержание с целью получения свидетельских показаний. Часто органы дознания проводят следственные действия с участием лиц, в отношении которых имеются подозрения в совершении правонарушений, но этим лицам не объясняют, что они являются подозреваемыми и что они имеют все права, предоставляемые участникам процесса, в т.ч. право не свидетельствовать против самого себя.

Особенно много различных нарушений в отношении реализации права на защиту происходит, причем повсеместно, при аресте, задержании и проведении другого рода следственных действий на досудебных стадиях процесса.

Более всего поступает жалоб на несвоевременное получение юридической помощи в лице адвоката. Согласно ч. 2 ст. 48 Конституции РФ, каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката с момента задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения. А в ч. 1 ст. 47 УПК РСФСР этот момент связан с объявлением протокола задержания или постановления о применении меры пресечения. Между фактическим задержанием и оформлением этого акта проходит значительное время, на практике в этот период проводятся различные следственные действия с участием арестованного, но без адвоката. Жалобы на это нарушение органы прокуратуры и суды оставляют без последствий, хотя и признают, что право на допуск адвоката возникает с момента официального оформления статуса арестованного, задержанного.

Возникла проблема допуска в уголовный процесс защитников — представителей общественных организаций. Некоторые прокуратуры заняли следующую позицию: представители общественных организаций можно допускать для защиты интересов только членов этих организаций. Прокуратура Пермской области ставит вопрос о привлечении к ответственности работников следственных изоляторов, допустивших представителей общественных организаций на свидание с заключенными.

В известной мере осложнило проблему допуска общественных защитников решение Конституционного Суда РФ от 28 января 1997 г. по делу о проверке конституционности ст. 47 УПК РСФСР. Конституционный Суд признал, что защитником по уголовным делам могут быть только члены коллегий адвокатов. Правда, при этом суд указал, что профессиональные критерии и организационно-правовые формы, обеспечивающие оказание квалифицированной юридической помощи в уголовном процессе, определяются законодателем, но до сего времени этого не сделано.

Недостаточная численность адвокатских учреждений, высокая стоимость юридических услуг фактически ограничивает право на защиту. Право на бесплатную помощь

адвоката остается необеспеченным, на практике она представляется только в судебных заседаниях, но не на досудебных стадиях процесса.

От задержанных и арестованных поступают жалобы на давление со стороны органов дознания и следствия с целью отказа от адвоката, распространено посредничество дознавателей и следователей в выборе адвокатов (Пермская, Иркутская, Ярославская, Липецкая, Ростовская, Нижегородская, Томская области и Республика Мордовия).

В местах лишения свободы администрация не обеспечивает положенных условий для встреч адвокатов с подзащитными; в частности, количество комнат для встреч ограничено, и адвокаты многими часами ждут возможности встретиться с подзащитным. В 1998 г. Нижегородская областная коллегия адвокатов вынуждена была на свои средства обустроить помещения для свиданий в СИЗО Нижнего Новгорода.

На положение дел с обеспечением юридической помощи оказывают влияние и трудности в деятельности адвокатских учреждений, и попытки уголовного преследования сотрудников коллегии адвокатов, и допросы адвокатов в качестве свидетелей по делам своих клиентов.

#### **Ж. Отказ в повелении справедливого публичного судебного разбирательства**

В ст. 18 Конституции РФ провозглашается, что права и свободы человека должны обеспечиваться правосудием, а в гл.2 установлены гарантии соблюдения принципов справедливого правосудия (ст.ст. 46–52), которые отвечают международным стандартам (ст.ст. 14 и 15 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст.ст. 5 и 6 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод). В Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации» фиксируются основные демократические принципы организации и деятельности судов.

Согласно этим принципам, право на справедливое и публичное разбирательство обеспечивается: свободным доступом к правосудию; рассмотрением дел законным составом суда и в разумные сроки, с соблюдением процессуального равенства сторон; обеспечением условий для пересмотра судебных решений и т.д.

Однако судебная система России на практике медленно освобождается от наследия прошлого, когда советские суды выполняли задачу борьбы с преступностью, наделялись несвойственными судам функциями обвинения и были подвержены постороннему влиянию. Причинами медленного становления новой судебной системы, как считают и граждане, и сами судьи, являются: консервативный характер процессуального законодательства, трудности в отборе и комплектовании судебного корпуса, катастрофическое положение с финансированием и материальным обеспечением судов, а также пренебрежительное отношение судей к своему профессиональному долгу и злоупотребление своей независимостью.

Пrestиж судебной власти в глазах населения низок, люди неохотно обращаются в суды за защитой своих прав, особенно если они нарушены государством. Повсеместно в деятельности судов отмечается их прямая или косвенная зависимость от местных органов исполнительной власти, отдельных должностных лиц. Например, в Томской области в отсутствие федерального финансирования суды вынуждены брать кредиты из местного бюджета.

Конституционным Судом РФ в последние годы принято немало решений о признании неконституционными ряда положений действующих Уголовно-процессуального и Гражданского процессуального Кодексов, в основном, по причине несоблюдения в ряде их статей конституционных прав граждан. К сожалению, многие из этих позиций, отмеченные в указанных решениях Конституционного Суда, не находят неукоснительного применения на местах.

Об ограничении права доступа к правосудию свидетельствуют многочисленные жалобы на то, что суды отказывают в приеме жалоб и исковых заявлений, нередко по формальным основаниям и в устной форме, что препятствует обжалованию таких решений. В некоторых судах прием жалоб обусловили требованиями представить почтовые конверты и папки (Курская, Ярославская и другие области). Другой пример: в одном из судов из-за отсутствия соответствующего финансирования истце (гражданке Л.Н. Симатовой) предложили самой оплатить производство экспертизы и за свой счет разослать судебные повестки ответчикам по ее иску.

В Брянске в ноябре–декабре 1998 г. на дверях всех судов, от районного до областного (и даже военного суда), были вывешены объявления о временном прекращении приема жалоб из-за отсутствия финансирования судов. Такие многомесячные перерывы в приеме заявлений и жалоб объявлялись и в других районах в связи с большой нагрузкой или в связи с тем, что работники судов находятся в отпуске.

В Иркутской, Саратовской и др. областях в судах лимитированы время и число принимаемых заявлений. В результате просителям приходится ожидать своей очереди в течение нескольких дней.

В суд г. Ухты (Республика Коми) в первом квартале 1998 г. поступило 1300 заявлений от рабочих АОЗТ «Битран» по вопросам выплаты зарплаты. Суд не принял заявлений, при этом было рекомендовано решать проблему другими средствами – организацией митингов, забастовок и иных форм протеста.

Самым распространенным недостатком в работе судов является нарушение права на рассмотрение дел в разумные сроки и без неоправданной задержки.

Так, в Республике Коми в 1998 г. с нарушением процессуальных сроков рассмотрены 1341 уголовных и 9392 гражданских дел. Эти явления в разных масштабах распространены повсеместно. Имеются факты, когда производство по делам немисливо затягивается и длится годами.

В Новосибирской области дело об избении гражданина М. Попович рассматривалось более пяти лет, за это время сменилось восемь составов судов, пострадавший еще раз подвергся нападению, а подсудимый (сотрудник РУОП) был отправлен в Чечню, а затем к нему была применена амнистия.

В Стрижевском городском суде Томской области уголовное дело по обвинению Чуваткина и Рожкова рассматривалось почти четыре года, 29 раз откладывалось по разным причинам, в том числе пять раз из-за ухода судей в отпуск. За эти годы подсудимые совершили еще два преступления и были дважды осуждены.

В Иркутской области дело Д. Морозова рассматривалось пять лет, решение постоянно откладывалось, а один из перерывов в судебном заседании длился около года.

В докладах местных правозащитных групп приводятся и другие факты, когда длительное рассмотрение дел нельзя объяснить никакими объективными причинами.

В уголовном судопроизводстве не соблюдается принцип состязательности, наделения участников процесса равными процессуальными возможностями по защите своих интересов.

По-прежнему прокурор как сторона обвинения занимает особое положение в процессе по сравнению с защитой; потерпевший ограничен в праве на выступление в судебных прениях для подведения итогов и выражения своего мнения по делу; защите мешают воспользоваться обычно признаваемыми за нею правами, в частности, правом на ведение аудиозаписи хода судебного заседания, что имеет большое значение для построения защиты и мотивировки позиции в случае обжалования судебного решения. О таких фактах поступает информация из Ростовской, Нижегородской, Томской и других областей, из Республики Татарстан.

Нарушается также право на публичное разбирательство дела. Во многих судах судебные заседания проходят в служебных кабинетах судей или в небольших помещениях, которые не могут вместить даже всех заинтересованных в деле лиц. Подобная практика превратилась в повсеместное явление.

При рассмотрении дел в судебных заседаниях зафиксированы ограничения в праве подсудимого на свободный выбор адвоката, на допуск защитников из числа представителей общественных правозащитных организаций. О прочих нарушениях права на защиту говорится в других разделах доклада.

Установленный действующим уголовно-процессуальным законодательством порядок кассационного и надзорного производства во многих вопросах ограничивает право осужденных на пересмотр приговоров вышестоящими судами для исправления ошибок, предусмотренное ч. 3 ст. 50 Конституции РФ. При пересмотре решений в кассационном порядке не допускается исследования, оценки дополнительных доказательств и установления новых фактов. Надзорные жалобы не влекут обязательного их рассмотрения в судебной процедуре, все зависит от мнения должностных лиц прокуратуры и суда, имеющих право принесения протестов.

Процесс создания предусмотренных Конституцией РФ судов присяжных остановился на уровне эксперимента, который начал проводиться несколько лет назад в девяти российских регионах. Несмотря на очевидное торможение в этом вопросе со стороны разных ветвей власти, особенно среди работников правоохранительных органов и большинства судей, в обществе складывается положительное отношение к данной форме правосудия. Так, в Ростовском областном суде в 1998 г. около половины подсудимых выразили желание, чтобы их дела рассматривались судом присяжных. В итоге из 88 осужденных таким судом семеро было оправдано, а в девяти приговорах не нашли состава тяжких преступлений.

Официальные данные свидетельствуют о большом и все возрастающем числе жалоб на действия судей — грубо, волокиту, отступления от требований законов.

В Краснодарском крае число жалоб на действия судей в 1998 г. увеличилось до 2000, в отношении 20 судей квалификационными коллегиями были вынесены решения о прекращении полномочий.

На съезде судей Ростовской области сообщалось, что в 1998 г. квалификационной коллегией рассмотрено 1017 жалоб, по результатам их рассмотрения только два человека были лишены судейских полномочий. Одна из судей Новочеркасского городского суда грубо нарушала сроки рассмотрения дел, копии приговоров осужденным, содержащимся в заключении, вручались через пять-десять месяцев после их вынесения, многие дела годами не направлялись в областной суд для пересмотра в кассационном порядке. У судьи Ремонтненского районного суда было обнаружено около 400 неформальных дел, причем по 209 из них отсутствовали судебные решения, а одно уголовное дело в течение нескольких лет не направлялось для исполнения.

Высказываются не единичные мнения о примирительном отношении органов судейского сообщества к служебным проступкам своих коллег и несоблюдению ими правил профессиональной этики.

Не потеряла своей остроты проблема неисполнения судебных решений, особенно в вопросах возврата задержанной заработной платы и вкладов обманутым вкладчикам. Новый институт судебных приставов пока не оказывает существенного влияния на решение проблемы. Неисполнение судебных решений, в конечном счете, обесценивает право на судебную защиту нарушенных прав.

### **3. Отказ в возможности получения гарантированной внесудебной защиты нарушенных прав**

В ст. 33 Конституции РФ закреплено право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Это является весьма распространенной формой внесудебной защиты нарушенных прав. Во всех государственных органах исполнительной власти, федеральных и региональных, созданы специальные структуры по приему и разрешению жалоб и заявлений: общественные приемные, комиссии по правам человека, бюро уполномоченных по правам человека и другие организации.

В качестве нормативной базы, регуливающей эти вопросы, действует Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» в редакции от 4 марта 1980 г. И следует признать, что этот указ безнадежно устарел и не отвечает всем современным требованиям.

На практике эта форма внесудебной защиты прав граждан имеет много недостатков.

Особенно много нареканий на отказ органов внутренних дел и прокуратуры принимать заявления о регистрации фактов преступлений и возбуждении уголовных дел. Предварительных проверок как правило не проводится, ответы даются необедительные.

По данным печати в Саратовской области прокуратурой было выявлено в органах милиции 597 незарегистрированных преступлений, при осуществлении надзора за следствием и дознанием городских и районными прокурорами отменено около 500 необоснованных постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел и около одной тысячи постановлений о незаконном прекращении дел.

Самым распространенным мотивом отказа является ссылка на малозначительность общественной опасности деяния.

Например, по заявлению жителя г. Кинешмы (Ивановская область) В.А. Карлюка о возбуждении уголовного дела по факту кражи вещей на сумму 2,5 тыс. руб., органы милиции не стали регистрировать это заявление. После того как потерпевший подал жалобу в органы прокуратуры, милиция на него самого и его жену составила административные протоколы за проживание без регистрации, в дальнейшем от потерпевшего добились заявления об отказе в возбуждении уголовного дела, поскольку похищенное имущество, якобы, не представляет ценности, хотя у него никаких источников дохода не было, а на иждивении находилось четверо детей.

В Ярославской, Липецкой и других областях, в Республике Мордовия отмечаются многочисленные факты отказа в приеме жалоб, дачи немотивированных ответов и нарушения сроков разрешения жалоб и заявлений должностными лицами, государственными учреждениями и органами местного самоуправления, особенно со стороны военных комиссариатов и призывных комиссий.

При рассмотрении жалоб проявляется откровенный формализм. Например, администрация Ярославской области отказалась принять жалобу общественного объединения на действия Главы администрации на том основании, что

это не является индивидуальной жалобой. При попытке судебного обжалования Кировский районный суд в решении от 27 марта 1998 г. поддержал чиновников, с этой позицией согласился и областной суд.

### **И. Произвольное вмешательство в частную жизнь, нарушение неприкосновенности жилища и тайны корреспонденции**

Право на неприкосновенность частной жизни закреплено в Конституции, 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, как, кем и 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 зависимости исключительно от профессиональной этики спецслужб и степени их уважения закона, а в современных российских условиях это слабое утешение. Обнаружить и зафиксировать наблюдение с помощью технических средств удается лишь в редчайших случаях. Обычно пострадавший оказывается перед совершившимся фактом; но и тогда невозможно бывает установить, кто именно является нарушителем. Недавние громкие скандалы с разоблачением «морального облика» высших должностных лиц — наглядное тому свидетельство. Поэтому неудивительно, что в представленных докладах сведения о нарушении неприкосновенности частной жизни посредством использования технических средств практически отсутствуют, «что не может являться показательным», как подчеркивается в ярославском докладе. Только в липецком докладе упоминается факт, когда местное ФСБ в течение длительного времени прослушивало телефонные переговоры начальника липецкого Управления исполнения наказаний (УИН), причем, как обнаружилось, прослушивание (кстати, не давшее никаких результатов) началось до получения судебной санкции.

Хотя незаконное использование специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, влечет за собой уголовную ответственность, по сведениям из Ростовской обл., оно процветает в регионе. «Жучок» был обнаружен даже в кабинете мэра одного из городов, а местные умельцы даже наладили производство устройств, позволяющих прослушивать переговоры спецподразделений правоохранительных органов.

По мнению авторов ивановского доклада, возможность «непрямого» нарушения неприкосновенности частной жизни возникает в связи с введением повременной оплаты телефонных переговоров, поскольку на АТС накапливается и хранится в течение полугода информация о том, с каких и на какие телефонные номера поступали вызовы, о времени и длительности переговоров. Это позволяет с легкостью установить круг знакомых абонента. Пока повременная оплата введена только для юридических лиц, однако предполагается распространить ее и на домашние телефоны.

Несколько проще обнаружить нарушение тайны почтовой корреспонденции, и сведения о таких нарушениях зафиксированы в некоторых докладах (Липецкая, Ивановская, Томская области). Письма и особенно пакеты приходят вскрытыми, а почтовое ведомство в ответ на жалобы отвечает, что они поступили в таком виде (что маловероятно). В г. Иваново один из работников почты признался в разговоре, что существует специальная группа, занимающаяся перлюстрацией писем, направляемых в Генеральную прокуратуру и некоторые другие центральные ведомства.

Сообщается о фактах несанкционированного проникновения в жилище со стороны работников домоуправлений и комендантов общежитий, причем иногда со взломом дверей (Калужская область) или с нанесением телесных повреждений сопротивляющимся хозяевам (Псковская область). Есть случаи, когда в таких акциях принимали участие сотрудники милиции. Несанкционированное проникновение в жилище практикуется и правоохранительными органами. Несанкционированный обыск применяется

иногда как средство давления или запугивания в отношении независимых журналистов, представителей общественных групп и движений или лиц, выступающих с разоблачениями злоупотреблений (Рязанская, Ростовская, Томская обл.) В Томской обл. в мае 1998 г. провела несанкционированный обыск и выемку документов Антимилитаристской радикальной ассоциации в квартире председателя Томского регионального общественного движения «Антифашистское действие». Такие же обыски были проведены в отношении активистов некоторых анархистских групп. Иногда несанкционированное проникновение в жилище используется для того, чтобы сфабриковать доказательства по возбужденному уголовному делу. Например, в г.Туапсе (Краснодарский край) работники милиции проникли в дом в отсутствие хозяйки, которая узнала об этом от соседок, а на следующий день вернулись уже с ордером на обыск и с понятиями, которых привели с собой. При обыске в куртке, висевшей на вешалке у двери, обнаружилось ружейные патроны, которых, по уверениям хозяйки, никогда в доме не было. До этого сын хозяйки дома якобы был замечен поблизости от машины мэра города в тот момент, когда на мэра было произведено покушение. В результате он был арестован и против него было возбуждено уголовное дело.

Сведения о разглашении информации о частной жизни в докладах также отсутствуют, поскольку потерпевшие, не желая дополнительной огласки, воздерживаются от обращения в суд, если разглашенные сведения соответствуют истине. Во всяком случае, Фонд защиты гласности зафиксировал только три иска к СМИ, основанные на разглашении информации о частной жизни. Возможно, что одним из них был иск, о котором сообщается в докладе из Республики Башкортостан. В одной из башкирских газет была опубликована фотография А. в бане. Суд вынес решение о взыскании в его пользу компенсации за моральный вред в размере пять тыс. руб. Из независимого источника были получены сведения о нарушении неприкосновенности частной жизни, имевшем трагические последствия. Одной из жительниц Нижнего Новгорода, обратившейся к врачу, был поставлен диагноз «проказ». Эта информация каким-то образом попала в местные СМИ, которые широко обсуждали «сенсацию», называя женщину полным именем и бесцеремонно ее преследуя. Через несколько дней диагноз был признан неверным. Но женщина вскоре умерла от инфаркта.

Распространение не соответствующей действительности информации, порочащей честь, достоинство или деловую репутацию (диффамация), обычно ассоциируется с деятельностью средств массовой информации. Вопрос о том, соответствует ли действительности распространенная информация и порочит ли она честь и достоинство потерпевшего, решается судом. Число соответствующих исков, предъявленных СМИ в 1998 г., составило, по сведениям Фонда защиты гласности, 406, причем только 49 были предъявлены частными лицами. Следует, однако, иметь в виду, что суды не всегда проводят последовательное различие между оценочными суждениями («экстремист», «фашист», «бездарность») и информацией о фактах, вследствие чего выносят принципиально неверные с правовой точки зрения решения. Так, в Красноярском крае суд удовлетворил иск автора книги к редакции газеты, поместившей на эту книгу язвительную рецензию, в Новосибирской обл. — иск двух ученых-физиков, названных в газетной публикации некомпетентными, в Ростове — иск авторов поэтического сборника к автору разгромной рецензии. По сведениям, поступившим из регионов, иски о защите чести и достоинства нередко используются местными государственными органами как способ усмирения критически настроенных журналистов и СМИ (подробнее см. п. «А» Раздела 2). Поэтому количество предъявленных или удовлетворенных исков не дает верного представления о степени распространенности этого вида нарушений.

Распространение недостоверной информации, порочащей честь и достоинство лица, широко используется как орудие борьбы с конкурентами во время предвыборных кампаний.

## Раздел 2. ОСНОВНЫЕ ГРАЖДАНСКИЕ СВОБОДЫ

### А. Свобода слова и доступ к информации

Федеральное законодательство о средствах массовой информации не претерпело в 1998 г. существенных изменений, хотя законодательные попытки ограничить свободу СМИ предпринимались неоднократно и возможность их реализации в будущем не снимается с повестки дня. Однако, как отмечается в ежегодном докладе Фонда защиты гласности, материалы которого использованы при составлении данного раздела, это не свидетельствует о стабильности ситуации со свободой слова и свободой прессы: положение СМИ в 1998 г. заметно ухудшилось, причем «не столько за счет прямых нарушений прав прессы и журналистов, сколько за счет необоснованного преследования их по обвинению в мнимых правонарушениях». В 63,4% зарегистрированных Фондом 1077 конфликтов в информаци-

онной сфере журналисты фигурировали в качестве нарушителей, в 36,6% — в качестве пострадавших. При этом на противоположной стороне почти в половине случаев (47,5%) выступали органы исполнительной власти. Эта оценка находит подтверждение и во многих региональных докладах, также свидетельствующих об ухудшении положения со свободой слова и доступа к информации и о попытках местных властей «поставить прессу на место». Резко возросло число конфликтов в Свердловской области и Красноярском крае (более чем вдвое), в Липецкой области и Республике Татарстан (вдвое).

Оценивая положение с независимой прессой в своих регионах, авторы докладов в большинстве случаев настроены скептически. В качестве «по-настоящему независимых» они называют одно-два СМИ на регион, редко больше; во всяком случае, таких изданий единицы. За отдельными исключениями, все СМИ, учредителями или соучредителями которых являются местные власти (а в «глубинке», как правило, существуют только такие СМИ), выражают точку зрения властей или по меньшей мере воздерживаются от их критики. В Новгородской области, например, 92% печатных изданий учреждены органами исполнительной власти разного уровня. Над такими СМИ власти сохраняют жесткий контроль, включая предварительный просмотр публикуемых материалов и неформальную цензуру (Республика Башкортостан, Саратовская область). Такой контроль усиливается во время предвыборных кампаний. Например, в Новосибирской обл. перед губернаторскими выборами были заменены 30% редакторов районных газет, а также руководство местного телеканала. Что касается СМИ, финансируемых из негосударственных источников, то они главным образом преследуют рекламные и развлекательные цели и редко уделяют внимание общественно-политическим проблемам, либо отражают позицию своих владельцев. Юридический критерий независимости далеко не всегда совпадает с критерием политическим. Во всех докладах указывается на широкое использование властями рычагов финансового давления. «Свобода прессы ограничена экономически» (из Ивановского доклада). Например, когда в Липецкой области одна из газет отказалась сделать своим учредителем местную администрацию, ей в 14 раз увеличили арендную плату за помещение. В г. Иванове одну из газет администрация города пыталась выселить из занимаемого помещения. В Кемеровской области независимое информационное агентство теряет деловых партнеров, которые отказываются от заключения с ним договоров, опасаясь лишиться поддержки со стороны властей. И таких примеров в докладах содержится множество. В некоторых регионах нормативными актами установлены критерии финансовой поддержки СМИ за счет бюджетных средств. Так, в Республике Коми такие критерии предусматривают, что из республиканского бюджета финансируется только одна районная или городская газета; при наличии нескольких изданий предпочтение отдается газете с наибольшим тиражом и распространением. Не финансируются издания политических партий и общественных движений. В Пермской области одно из положений готовящегося законопроекта о поддержке областных и местных СМИ предусматривает, что такая поддержка оказывается только тем СМИ, которые официально распространяют «государственно значимую информацию». «Избирательный подход к СМИ и создание для них неравных условий приводит к тому, что из изданий исчезает аналитическая публицистика, а журналистские расследования сводятся к публикации официальных материалов», — указывается в докладе из Кемеровской области. Пресса перестает быть институтом общественного мнения, журналисты проникаются цинизмом и этикой двойного стандарта. Следует отметить, что в некоторых докладах доля вины за состояние прессы возлагается на самих журналистов и редакторов (Липецкая, Воронежская области). Они обвиняются в отсутствии профессионализма и терпимом отношении к нарушению собственных прав. По сведениям регионального отделения Фонда защиты гласности, расположенного в Воронеже, только 1,4% работников СМИ заявили о своей готовности обратиться в суд в случае нарушения их прав; большинство рассматривает такие нарушения как «профессиональные издержки».

В докладах не отмечены факты воспрепятствования регистрации СМИ, однако указываются случаи воспрепятствования распространению отдельных критических печатных материалов или изданий в целом. В Липецкой области неугодные властям газеты прячутся под прилавок. То же самое происходит в Кемеровской области. В Калининградской области такие издания изымаются из библиотек. В Калужской области (г. Мосальск) была сделана попытка целиком изъять из распространения тираж первого номера независимой газеты «Дума». Создаются препятствия и для распространения информации, поступающей в регион извне. В Республике Башкортостан собственный кодекс «О средствах массовой информации» предусматривает, что

распространение СМИ, учредителями которых являются юридические или физические лица других государств или субъектов Российской Федерации, требует предварительного согласования с республиканским министерством печати и массовой информации. Во время предвыборной кампании по выборам президента Республики несколько раз перекрывалось вещание центральных телеканалов (РТР, ОРТ, НТВ). В г. Геленджике (Краснодарский край) накануне выборов мэра бесследно исчез весь тираж газеты «АиФ-Кубань». В Липецкой области были случаи, когда центральные газеты не доходили до подписчиков и не попадали в розничную продажу.

В 1998 г. самое распространенное нарушение прав СМИ и журналистов — ограничение доступа к информации, т.е. превентивное противодействие свободному ее распространению. Оно принимает различные формы: отказ в доступе на определенные мероприятия и объекты; прямой отказ в предоставлении информации, иногда мотивированный ее «служебным характером» или «конфиденциальностью» и, наконец, игнорирование запросов. При этом часто такие ограничения носят избирательный характер и применяются к тем СМИ и журналистам, которые занимают критическую позицию по отношению к властям.

Так, пресс-секретарь правительства Свердловской области, отказываясь допустить на заседание правительства представителей одной из газет, заявила: «Мы не нуждаемся в ваших услугах, ваша газета — антигубернаторская!». В Нижнем Новгороде по указанию губернатора журналисты телестанции «Сети НН» не были допущены для съемки мероприятия в областную администрацию. Впоследствии конфликт рассматривался Судебной палатой по информационным спорам при Президенте. При рассмотрении дела пресс-секретарь губернатора сослалась на то, что у администрации имеются сведения о том, что в репортажах телестанции иногда используется недостоверная информация, что и явилось причиной отказа. Однако Судебная палата сочла эту аргументацию необидительной и признала действия пресс-секретаря «ущемлением свободы массовой информации». В той же Нижегородской области (г. Дзержинск) представитель администрации, отказывая журналистам при аналогичных обстоятельствах, мотивировал отказ тем, что «администрация недовольна характером публикации». В Новосибирской обл. сотрудник пресс-центра мэрии не допустил журналистов на заседание комиссии по промышленности, заявив, что «оно не представляет для СМИ никакого интереса». Имеют место случаи ограничения в доступе к информации и со стороны судебных инстанций. Иногда журналистов не допускают в зал судебного заседания (такие случаи были в Ростовской и Нижегородской обл., в Красноярском крае), но чаще судьи препятствуют журналистам производить аудио- или проско письменную запись судебного разбирательства (Белоарский суд в Тюменской области, Борский суд в Нижегородской области, Советский суд в Рязани).

Об отказах предоставить информацию или о сокрытии информации, в т.ч. (и даже особенно) в тех случаях, когда такая информация непосредственно затрагивает права и интересы отдельных категорий или всего населения региона, сообщается во многих докладах. В Мурманской области отказывают в доступе к экологической информации, «имеющей жизненно важное значение для жителей не только Кольского полуострова, но и всего северо-западного региона». Из Ивановской области сообщают о сокрытии от налогоплательщиков информации о расходовании бюджетных средств, а также об отказах сообщать информацию в тех случаях, когда это может привести к раскрытию злоупотреблений (например, было отказано в предоставлении сведений о том, кому и за счет каких средств выделялось жилье в Иваново). В Красноярском крае руководитель УВД отказался предоставить информацию о том, сколько сотрудников внутренних дел были привлечены к уголовной ответственности или уволены за порочащие проступки, ссылаясь на то, что это «может скомпрометировать» правоохранительные органы. В Краснодарском крае не предоставляются для публикации официальные нормативные акты, принятые в регионе. В Республике Марий-Эл местные ведомства предоставляют информацию только на основании заключенных с ними договоров и за плату. На платной основе выдает информацию Областное управление статистики Кемеровской области. Авторы ряда докладов (например, в Краснодарском крае, Республике Башкортостан) сами столкнулись с прямым отказом или уклонением от предоставления информации со стороны органов исполнительной власти при составлении докладов, причем в Краснодарском крае их запрос проигнорировала даже краевая Комиссия по правам человека.

Одним из способов создания препятствий к доступу к информации для журналистов является отказ в аккредитации или лишение аккредитации. Этот способ применяется главным образом в отношении СМИ или корреспондентов,

занимающих независимую позицию, либо по иным причинам рассматриваемых как «неудобные».

Хотя число угроз и нападений на журналистов и редакции в 1998 г. несколько сократилось по сравнению с предыдущими годами, этот наиболее жестокий вид преследования за профессиональную деятельность по-прежнему широко распространен во многих регионах. После публикаций о злоупотреблениях со стороны председателя Липецкого облпотребсоюза последовало несколько ночных звонков председателю Липецкого союза журналистов Л. Винникову с угрозами расправы с ним и его близкими. Аналогичные угрозы были адресованы журналисту А. Новикову, занимавшемуся журналистским расследованием в отношении Липецкой налоговой инспекции. В Ростовской области физической расправой угрожали Г. Заболотскому, опубликовавшему критические статьи в адрес мэра г. Волгодонска. Убийством угрожали корреспонденту газеты «Брянский рабочий» Т. Топчиловой, ивановскому журналисту С. Кустову. Жертвами физического насилия стали журналисты А. Ионов (г. Волгодонск Ростовской области), А. Шуманов (г. Нижний Тагил Свердловской области), Э. Маркевич (пос. Рефтинск Свердловской области), Л. Коробков и В. Тихомиров (Воронежская область), редактор независимой калининградской газеты «Новые колеса» и депутат городского Совета И. Рудникова, редактор бюллетеня «Права человека в Красноярском крае» В. Ракович, журналисты из Красноярского края В. Хребтов и Г. Каледа. И это далеко не весь перечень. Во многих случаях связь между нападением и профессиональной деятельностью журналиста очевидна, как это было при избитии А. Ионов, которому говорили: «Теперь будешь знать, как писать о Горбунове!» (Горбунов — мэр Волгодонска), или К. Дербенева из Екатеринбурга, которому с побоями внушали, что «не все, что знаешь, нужно говорить». Перед нападением на И. Рудникова, газета которого публиковала информацию, не желательную для областной администрации, редакция неоднократно забрасывалась бутылками с бензином, под окнами дважды устраивались взрывы. В г. Саранске (Республика Мордовия) покушению на главного редактора единственной независимой газеты С. Холопова предшествовали длительные попытки МВД Республики расправиться с неудобной газетой. Редактора газеты шантажировали, угрожали по телефону, против него возбуждали уголовное дело о клевете, редакция подвергалась ограблению.

По данным Фонда защиты гласности, в 1998 г. на территории России погибли 11 журналистов. Среди них И. Федюнин (Брянская область), которому за несколько дней до этого угрожали по телефону, Л. Лобач (Томская область), которой также угрожали, В. Устинов (Ивановская обл.), Мирбаба Миращап-оглы (Калининградская область). Явно прослеживается заинтересованность властей в истории убийства главного редактора единственной оппозиционной газеты в Калмыкии Ларисы Юдиной, проводившей многочисленные журналистские расследования о злоупотреблениях со стороны президента Калмыкии Илюмжинова и его аппарата, коррупции и нецелевом использовании бюджетных средств. Власти неоднократно угрожали ей закрытием газеты, но Юдину это не остановило. 7 июня Юдину выманили из дома под предлогом передачи ей документов, подтверждающих выводы ее расследования. На следующий день тело журналистки в проломленном черепом и ножевыми ранениями было найдено в другом конце города. Под давлением общественности расследование убийства взяла на себя Генеральная прокуратура. Было арестовано четверо подозреваемых. К настоящему времени расследование не закончено.

В некоторых регионах имели место нападения на редакции независимых СМИ. В г. Волгодонске редакция газеты «Волгодонская неделя плюс», постоянно критиковавшая злоупотребления городской администрации и ее главы (именно в этой газете работали Г. Заболотский и А. Ионов, упоминавшиеся выше), была разгромлена, похищены база данных и другие важные материалы. Из квартиры учредителя газеты и ее главного редактора Заболотского в его отсутствие и без ордера на обыск была изъята вся финансовая документация. После всех описанных событий в июне 1998 г. газета была вынуждена прекратить свое существование. В той же Ростовской области дважды поджигалась и в конце концов была сожжена редакция газеты «Зори Маньча». В Республике Башкортостан в период подготовки к президентским выборам подвергались жестокому преследованию СМИ, занимавшие сколько-нибудь независимую позицию по отношению к действующему президенту Рахимову. Милицией была взята штурмом редакция радиостанции «Титан» — единственной радиостанции, представившей эфир оппозиционным кандидатам в президенты. Работники радиостанции были избиты, а ее руководитель А. Галеев, пытавшийся воспрепятствовать действиям милиции, был арестован, и против него было возбуждено уголовное дело. 11 месяцев Галеев провел под стражей.

Суд, рассматривавший дело, поставил под сомнение квалификацию инкриминируемых ему деяний и отправил дело на следствие.

В ежегодном докладе Фонда защиты гласности, а также в некоторых региональных докладах обращается внимание на использование исков о защите чести, достоинства и деловой репутации (диффамация) как способа сведения счетов и усмирения редакций и журналистов, выступающих с критическими материалами и разоблачениями. Не случайно почти в 60% дел этой категории в качестве истцов выступают органы исполнительной и законодательной власти, их должностные лица, а также депутаты. Среди них – губернаторы: А. Руцкой (Курская область), В. Любимов (Рязанская область), А. Тулеев (Кемеровская область), В. Муха (Новосибирская область), В. Горбенко (Калининградская область), причем их претензии чаще всего вызваны не публикациями личного характера, а критическими выступлениями в адрес соответствующей администрации, которые, по их мнению, порочат репутацию губернатора. Хотя институт судебной защиты чести и достоинства существует в нашем праве более 30 лет, отсутствие устоявшейся и четкой судебной практики, а также традиционная фактическая зависимость судов от органов исполнительной власти облегчают представителям местной правящей элиты использование его именно таким образом, взыскивая со СМИ в качестве компенсации за моральный вред огромные суммы, иногда обрекаящие их на разорение.

### **Б. Свобода убеждений, вероисповедания<sup>1</sup>**

По сведениям Минюста РФ, на начало 1999 г. в Российской Федерации было зарегистрировано 16749 религиозных объединений. Из них большинство приходится на Русскую Православную Церковь (РПЦ) – 8897, мусульман – 3072 и протестантов (евангельские христиане-баптисты и евангельские христиане) – более 1200.

Принятый 26 сентября 1997 г. Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» заменил прежний, более либеральный закон. В апреле 1999 г. Уполномоченный по правам человека в РФ г-н Миронов в своем заключении официально признал тот факт, что новый закон, «помимо декларированного в преамбуле привилегированного положения отдельных религий... устанавливает нормы, по сути ведущие к дискриминации отдельных конфессий на практике». Дискриминационный потенциал, заложенный в законе, реализуется, а иногда даже усиливается в региональном законодательстве. В 28 регионах в настоящее время действуют местные законы, более дискриминационные, нежели федеральный закон.

В ряде докладов дается если не положительная, то, по крайней мере, удовлетворительная оценка положения со свободой вероисповедания. В докладе, поступившем из Нижегородской области, подчеркивается, что в 1998 г. положение с религиозной свободой улучшилось; в докладе Пермской области указывается, что опасения, возникшие в связи с принятием нового закона, практикой не подтверждаются; в докладах Мурманской и Томской областей благополучная ситуация обосновывается традиционной для этих регионов веротерпимостью. В докладе из Республики Татарстан, где положение в области свободы совести оценивается авторами как «стабильное», указывается тем не менее, что принципиальная позиция проводимой политики в этом регионе является соблюдение интересов крупных традиционных конфессий – ислама и православия.

И все же можно говорить о неравноправии конфессий во многих регионах. Оно выражается в привилегированном положении традиционных религиозных объединений, в первую очередь РПЦ, наиболее массового и хорошо организованного, централизованного религиозного объединения, активно лоббировавшего новый закон. Представленные доклады содержат сведения, указывающие на открытое содействие либо попустительство со стороны местных властей экспансионистской политике РПЦ в отношении других религиозных направлений, в том числе христианских. Иногда отношения между РПЦ и региональными государственными органами оформляются «соглашениями о сотрудничестве», в результате чего, как указывается в одном из докладов, она получает «возможность прямого влияния на должностных лиц этих структур».

Так, Епархиальное управление РПЦ по Ростовской области подписало подобные соглашения с Администрацией области, областными Главным управлением МВД и Управлением исполнения наказаний, а также с командующим Северо-Кавказским военным округом. В Ростовском Высшем командном училище ракетных войск в качестве обязательной дисциплины был введен курс православия и православной культуры.

В некоторых докладах указывается, что доступ в школы, в войсковые части и места заключения является исключительной прерогативой РПЦ. В то же время католическим и протестантским общинам отказывается даже в праве оказывать заключенным гуманитарную помощь (Саратовская область).

Имеют место случаи передачи РПЦ храмов других христианских конфессий. В г. Иваново епархия РПЦ был передан постановлением главы Администрации последний и единственный действующий старообрядческий храм (ранее ей был передан еще один старообрядческий храм). В г. Калининграде, несмотря на протесты верующих, РПЦ было передано здание одного из католических храмов.

Насколько далеко иногда заходит влияние РПЦ на государственных должностных лиц, позволяет судить эпизод, упомянутый в докладе из Ивановской области. Ивановская епархия РПЦ добила ассигнования крупной суммы из городского бюджета на инженерно-ремонтные работы в Успенском монастыре, с передачей заказа предпринимателю, близкому к епархиальным кругам. После того как аудиторской проверкой было установлено, что ассигнованные суммы были потрачены предпринимателем на собственные нужды и делом занялась прокуратура, последовал визит одного из руководителей епархии к главе Администрации, и дело было замято.

Вопреки положению Конституции об отделении церкви от государства, а значит и от школы, в некоторых регионах имеют место попытки клерикализации государственных школ. В Курской области обязательное преподавание закона божьего было введено распоряжением губернатора во всех школах, но подобный прецедент до сих пор остается исключением. В других регионах в отдельных государственных школах имеются «православные» классы, которые поставлены в лучшие, по сравнению с другими, условия (например, эти классы занимаются в первую смену), что побуждает родителей предпочитать эти классы другим.

Во многих докладах отмечается массированное насаждение православия через государственные СМИ, при том что для других конфессий доступ на телевидение и радио, а также в печатные СМИ крайне затруднен, если не перекрыт вовсе, а также полное отсутствие передач атеистической направленности. Часто подчеркивается агрессивный характер подобных выступлений по отношению к нетрадиционным конфессиям, провоцирующий создание негативного общественного мнения и атмосферы религиозной нетерпимости, на что компетентные государственные органы предпочитают смотреть сквозь пальцы.

В свою очередь, местные власти иногда стремятся использовать авторитет РПЦ и других традиционных конфессий для усиления своего авторитета или как орудие в предвыборной борьбе. Так, в Перми во время предвыборной кампании архиепископ Пермский и Соликамский направил в избирательную комиссию по выборам в Пермское законодательное собрание заявление (опубликованное также в одной из газет), в котором обвинил одного из кандидатов – специалиста в области филологии и мифологии – в сатанизме. В Республике Башкортостан перед президентскими выборами в агитационной кампании широко использовались карманные календари с картинкой, изображавшей встречу главного претендента на этот пост действующего президента Рахимова с руководителями РПЦ и Центрального Духовного управления мусульман.

Единственный известный нам случай прямого вмешательства государственных органов во внутренние дела религиозного объединения имел место в Республике Татарстан в 1998 г., когда на объединительном съезде двух духовных управлений избрался единым главой татарских мусульман – муфтий. Под давлением администрации Республики прежний муфтий, склонный к проявлениям независимости от государства и, в частности, отказавшийся поддержать президента Шаймиева на последних выборах, был смещен и заменен более сговорчивым духовным лицом. Помимо того что проведение съезда было оплачено светскими властями, а состав делегатов был сформирован при прямом участии местных администраций, которые указывали имамам, за кого им следует голосовать (иногда под угрозой лишения субсидий со стороны государства и других неблагоприятных последствий), на съезде были широко представлены чиновники высшего ранга из президентской администрации, а также сотрудники служб безопасности. По мнению одного из представителей Совета по делам религий при правительстве Татарстана, съезд походил на партийную конференцию. Решение объединительного съезда вызвало протест со стороны значительного числа практикующих мусульман. Характерно, что после смены муфтия власти республики предоставили Духовному управлению мусульман ссуду в размере 500 тыс. рублей.

Откровенная поддержка традиционных религиозных направлений со стороны региональных властей сочетается с дискриминацией по отношению к другим конфессиям,

<sup>1</sup> Кроме региональных докладов, при написании этого раздела были использованы материалы журнала «Религия и право» Общественного объединения содействия утверждению свободы совести.

особенно к тем, которые рассматриваются епархиальными органами РПЦ соответствующего региона в качестве конкурентов. Главным образом в эту категорию попадают Свидетели Иеговы и адвентисты, но иногда, как например в Пермской обл., также общины Русской Свободной Православной Церкви (зарубежной юрисдикции). Нетрадиционным религиозным общинам часто отказывают в государственной регистрации (являющейся условием получения статуса юридического лица, без которого община не может нормально функционировать). Чаще всего такие отказы мотивируются ссылкой на дискриминационную статью Закона, требующую представить при регистрации документ, подтверждающий существование соответствующей религиозной группы на данной территории в течение 15 лет, то есть еще в советские времена. При этом в некоторых регионах (Ярославская область) игнорируется официальное разъяснение Минюста, согласно которому пятнадцатилетний срок может быть подтвержден не только официальными справками, но и свидетельскими показаниями. Иногда требования, связанные с регистрацией или перерегистрацией общин, носят явно противозаконный характер. Так, управление юстиции Калужской области своим предписанием обязало все религиозные объединения области представить подтверждение их деятельности вместе со списками руководителей и членов объединений с указанием имен и данных, подтверждающих «постоянное и на законном основании проживание на территории Российской Федерации». В Свердловской области, где с 1996 г. действует репрессивный закон о миссионерской деятельности, в него было внесено дополнение, обязывающее религиозные миссии, как иностранные, так и отечественные, представлять в областное управление юстиции вероучительные тексты с нотариально заверенным переводом. В Хакасии (г. Туим) была признана недействительной уже проведенная регистрация Евангелическо-лютеранской миссии Хакасии. В некоторых случаях отказ в регистрации облекается в неюридическую форму. Например, в августе 1998 г. Управление юстиции Липецкой области отказало в регистрации общине Свидетелей Иеговы, заявив, что она занимается «пропагандой религиозного превосходства».

Распространенным способом воспрепятствования деятельности религиозных общин и совершению религиозных мероприятий является отказ в предоставлении им помещений или для богослужений или собраний, отказ в заключении или продлении договоров на долгосрочную аренду помещений либо давление на негосударственные организации, предоставляющие такие помещения. О подобных действиях местных властей сообщается в докладах из Республики Башкортостан, Ростовской области; аналогичные сведения имеются в отношении Республики Марий-Эл, Краснодарского края, Брянской области. О подоплеке такой политики свидетельствует инцидент, имевший место в г. Черняховске Калининградской области. За несколько часов до начала просветительского мероприятия местной адвентистской общины, посвященного вопросам нравственности и здорового образа жизни, которое должно было состояться в районном Доме культуры, к директору явился настоятель местного православного прихода и пригрозил увольнением, если намеченная встреча состоится. В результате мероприятие было сорвано. После того как оно было перенесено в помещение, принадлежавшее католической церкви, сыновья православного настоятеля избili жену пастора общины, в результате чего она была госпитализирована, причем сотрудники милиции пытались отговорить ее от подачи заявления об избииении. Только после того как в дело вмешались правозащитные организации (московские), дело было передано на рассмотрение прокуратуры.

В некоторых регионах объявлено официальное гонение на «секты». В ряде случаев должностные лица ссылаются в качестве аргумента на справочник РПЦ «Новые религиозные организации России деструктивного и оккультного характера», который содержит «черный список» из 83 религиозных и общественных организаций, используя этот внутрицерковный тенденциозный документ в качестве пособия для религиозно-экспертной. Впрочем, в зависимости от усмотрения местных властей, к сектам причисляются не только такие сравнительно малозвестные в России религиозные направления, как мормоны или жахансты, внесенные в «черный список» РПЦ, но также Свидетели Иеговы, пятидесятники, адвентисты или даже «все, кто не являются православными». Заместитель мэра г. Ростова в одном из интервью заявил о намерении «выдавить все секты из Ростова». В Воронежской области в начале 1999 г. Областная Дума приняла местный Закон «О порядке осуществления миссионерской деятельности», в соответствии с которым вопрос о том, является ли объединение религиозной общины, должен решаться в судебном

порядке<sup>2</sup>. Законодатели объясняют это необходимостью ограничить деятельность таких организаций в общеобразовательных учреждениях.

Нередко поводом к гонениям служат публикации в СМИ, содержащие непроверенную информацию или заявления общественных групп типа «комитетов спасения молодежи» или «центров борьбы с тоталитарными сектами», создаваемых в ряде случаев при покровительстве РПЦ. Иногда представители таких центров пытаются срывать богослужение или провоцируют беспорядки в храмах или молитвенных домах. Подобный случай имел место, в частности, в г. Искитиме Новосибирской обл. в отношении Русской Христианской Церкви, причем реакция администрации города состояла в том, что она потребовала от организации, у которой община арендовала помещение, не продлевать договор аренды на следующий год.

Под давлением организованного подобным образом общественного мнения было сделано несколько попыток поставить под запрет в судебном порядке Свидетелей Иеговы.

В Москве еще в середине 1996 г. было возбуждено уголовное дело против общины Свидетелей Иеговы на основании обращения Комитета по спасению молодежи о противоправной деятельности общины. В течение последующих двух лет было проведено четыре самостоятельных расследования, в ходе которых было выявлено, что никаких криминальных действий члены общины не совершали, и дело каждый раз прекращалось. В 1998 г. была сделана попытка в судебном порядке ликвидировать московскую общину, обвинив ее в разжигании национальной розни, склонении к самоубийству или отказу от медицинской помощи, принуждении к разрушению семьи и т.п. Представление о ликвидации общины было направлено в суд прокуратурой Северного административного округа г. Москвы. В процессе судебного рассмотрения дела прокуратуре было предложено представить более конкретные доказательства по делу, чего она сделать не сумела. После повторных дебатов по делу, уже в феврале 1999 г., его рассмотрение было отложено на неопределенный срок.

Отмечаются отдельные случаи физического насилия и иных преследований на религиозной почве. В г. Анапа (Краснодарский край) казаки задержали члена Церкви адвентистов седьмого дня С., когда он распространял Библию. Его доставили к казначею атаману Анапского округа Федорову, который обвинил его в «предательстве православия» и подверг порке. Уполномоченный по связям с религиозными организациями попытался оправдать действия казаков тем, что адвентистская община не была зарегистрирована и потому не имела права распространять Библию в общественных местах. В г. Уфе (Республика Башкортостан) по инициативе педагогического совета школы №40 были уволены двое учителей, принадлежащих к религиозной общине «Церковь Христа». Поводом к увольнению явилась газетная публикация, содержавшая нападки на эту общину и распространенная в школе. Широкою огласку получило дело судьи П. (г. Ноябрьск Ямало-Ненецкого АО), которую квалификационная коллегия судей лишила полномочий судьи городского суда за принадлежность к общине пятидесятников (зарегистрированной) и за то, что она якобы вела религиозную агитацию в суде и выносила решения в зависимости от религиозной принадлежности сторон. Поводом к действиям коллегии послужило обращение мэра города, конкурентом которого судья П. являлась на прошедших выборах. Решение коллегии было подтверждено Высшей квалификационной коллегией судей РФ и Верховным судом РФ. В начале 1999 г. судья П. обратилась с жалобой в Европейский Суд по правам человека.

В представленных материалах приводятся многочисленные примеры отказа в праве на альтернативную гражданскую службу по соображениям совести.

Хотя право на замену военной службы альтернативной гражданской прямо признается Конституцией, проект соответствующего федерального закона, принятый Думой в первом чтении еще в 1994 г., был окончательно торпедирован при активном участии Министерства обороны, вследствие чего в настоящее время отсутствует правовая основа для реализации права на альтернативную службу и единые критерии признания его за конкретным лицом. Поэтому практика регионов в этой области не совпадает и во многом зависит как от общей политики местных органов, так и от религиозной принадлежности призванных, настаивающих на своем праве. Так, в Краснодарском крае (г. Сочи) районный суд приговорил Н., иеговиста, то есть представителя конфессии, которая принципиально отвергает военную службу, к одному году лишения свободы за уклонение от воинской обязанности, причем обвиняемый

<sup>2</sup> Вопрос, имеет ли объединение религиозный характер, не содержит никакой проблемы юридического порядка и не может быть разрешен судом. Для этого существуют религиозно-экспертные.

был арестован еще до суда и находился под стражей полгода, пока не был освобожден по решению кассационной инстанции. (Это было уже второе заключение его в тюрьму за отказ проходить службу в армии.) В Республике Башкортостан (г.Стерлитамак) было возбуждено уголовное дело против С. за уклонение от военной службы. Ранее он обратился в призывную комиссию с требованием о направлении на альтернативную службу, получил отказ, обжаловал его в судебном порядке и также получил отказ на том основании, что не привел доказательств, подтверждающих, что его убеждения или вероисповедание дают ему право на замену военной службы. Под давлением правозащитных организаций уголовное дело было прекращено на стадии предварительного расследования. В Ростовской области судами были удовлетворены только две жалобы на действия призывных комиссий из 30, однако о случаях возбуждения уголовных дел не сообщается. В Томской области восемь призывников обратились в суд с жалобой на решения призывных комиссий, причем две жалобы были удовлетворены. В Ярославской области все жалобы призывников были отклонены, в ряде случаев судом второй инстанции, однако случаев принудительного направления на военную службу неизвестно. В Нижегородской области сообщается о 40 призывниках, предпочитающих альтернативную службу военной, из них 33 человека по пацифистским и семь по религиозным соображениям. Призывные комиссии в этом регионе предлагают лицам, заявляющим о желании заменить военную службу альтернативной гражданской, служить в частях гражданской обороны, МЧС или в строительных войсках. Обжаловано в судебном порядке было 16 решений, и ни одна жалоба не была удовлетворена, однако ни одного случая возбуждения уголовных дел или принудительного направления на военную службу не зафиксировано.

#### **В. 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. В докладе из Иркутской области специально подчеркивается соблюдение законности при организации и проведении митингов и демонстраций, и корректность поведения сотрудников милиции, «хотя забастовки, пикетирование зданий областной администрации, суда, прокуратуры проходят достаточно часто и в массовом порядке». С другой стороны, в докладе из Ярославской области авторы объясняют благополучную ситуацию в регионе «не столько демократическими взглядами местных властей, сколько низкой активностью общественных объединений в проведении массовых мероприятий».

Однако в некоторых регионах существует практика ограничения в выборе места проведения таких мероприятий, главным образом в отношении кварталов, где расположены правительственные здания, или центральных улиц и площадей. Например, в Ростовской области специальным постановлением Законодательного собрания запрещается проведение митингов, демонстраций и пикетирования на расстоянии менее 150 метров от мест размещения государственных органов и органов местного самоуправления. Постановлением мэра г. Ростова главная площадь и главная улица города — традиционные места народных шествий и гуляний — также отнесены к числу мест, где митинги и демонстрации запрещены. Впрочем, при проведении массовой демонстрации в рамках Всероссийской акции протеста в октябре 1998 г., когда митингующие стихийно нарушили маршрут и несколько часов простояли у здания областной администрации, обошлось без репрессивных мер. Аналогичные ограничения в отношении проведения митингов и шествий установлены в Республике Марий-Эл; однако и там не отмечено фактов воспрепятствования проведению таких мероприятий в запрещенных местах.

Иногда, при отсутствии официально установленных ограничений, санкция на проведение мероприятия дается местными властями при условии, что оно будет проведено в указанном ими месте, и несогласие организаторов с этим требованием приводит к отклонению заявки на проведение мероприятия. Подобные примеры содержатся в докладах из Краснодарского края и Рязанской области.

Однако, несмотря на стабильную в целом ситуацию, в 1998 г. было отмечено несколько случаев воспрепятствования проведению собраний, митингов и демонстраций с применением грубой силы и репрессий. Общеизвестен разгон студенческой демонстрации в Екатеринбурге, столице Свердловской области, с массовым избиванием и арестом семи участников: репортажи о нем были показаны центральным телевидением. В докладе из Ростовской области сообщается, что во время мирного пикетирования представителями местного казачества Волгодонской АЭС в знак протеста против ее строительства участники пикета были облиты водой из брандспойтов, несмотря на то, что

пикетирование происходило зимой. Из Липецкой области сообщают, что в ход собрания работников Липецкого тракторного завода «грубо и без каких-либо причин» вмешалась милиция; последующие попытки обжаловать действия милиции в судебном порядке не привели к положительному результату. В г.Уфе, столице Республики Башкортостан, в январе милиция разогнала пикет, организованный Татарским общественным центром и объединением «Русь» в знак протеста против обуждавшегося в то время республиканским парламентом проекта закона о национальном языке. При разгоне были задержаны 20 участников, которые впоследствии были в судебном порядке подвергнуты штрафу. В Рязани сотрудники милиции с применением физической силы воспрепятствовали представителям Комитета по защите прав мелких предпринимателей принять участие в митинге, проводимом в рамках Всероссийской акции протеста, задержав пятерых участников; лидер Комитета был оштрафован в судебном порядке по обвинению в злостном неповиновении сотрудникам правоохранительных органов.

В ряде регионов, по сравнению с действующим федеральным законодательством, регистрация общественных объединений носит 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 (то есть наличие у регистрирующегося объединения офисного помещения). Это незаконное требование применяется и в некоторых других регионах (в Калуге, например, на этом основании было отказано в регистрации объединению мигрантов «Воротынский-переселенец»), хотя в утвержденных Минюстом правилах рассмотрения заявлений о регистрации прямо указано, что предоставление юридического адреса по месту жительства не влечет за собой отказа в регистрации общественного объединения.

Отмечается, что иногда регистрирующие органы прибегают к разному рода придиракам и неоправданно затягивают процедуру регистрации; по мнению авторов ряда докладов, такая политика применяется в тех случаях, когда за регистрацией обращаются общественные объединения, создаваемые по инициативе «снизу» и неугодные властям. Так, Министерство юстиции Республики Коми четырежды отказывало в регистрации правозащитной организации «Набат», созданной в Прилузском районе республики, каждый раз находя новые недоработки в его уставе. Только после обращения учредителей в прокуратуру объединение получило регистрацию. В Рязанской обл. управление юстиции отказывается зарегистрировать свободный профсоюз работников предприятия «Голубая Ока», мотивируя отказ тем, что на предприятии уже существует «официальный» профсоюз.

#### **Г. Свобода передвижения и выбора места жительства внутри страны, выезда за рубеж и возвращения на родину**

Хотя еще в 1993 г. федеральный закон о свободе передвижения и выбора места жительства на территории Российской Федерации отменил разрешительный порядок прописки, фактически «прикреплявший» человека к месту жительства раз и навсегда, и заменил его уведомительной регистрацией, стремление сохранить существовавший в советские времена порядок проявляют те органы и должностные лица, от которых зависит реализация права на свободу передвижения и выбора места жительства. Во многих субъектах федерации были приняты законы и постановления, которые по существу восстанавливали прежний разрешительный порядок пребывания и жительства для приезжих из других регионов. Обычно это делалось под предлогом защиты интересов местного населения. В таких регионах, если лицу по какой-либо причине было в регистрации отказано, этот отказ оказался связан с целым рядом неблагоприятных последствий: невозможностью получить пенсию, пособие на детей, пособие по безработице, медицинскую помощь, поскольку большинство социальных прав по-прежнему «привязаны» к месту жительства. Некоторые из таких актов были обжалованы в Конституционном Суде и признаны неконституционными (Москва и Московская область, Воронеж и Воронежская область,

Ставропольский край). Наконец, в феврале 1998 г. состоялось знаменательное решение Конституционного Суда, в котором со всей определенностью указывалось на неконституционность ограничения регистрации в зависимости от нормы жилой площади, технического состояния жилья, родственных отношений и т.п., истребования документов, помимо указанных в законе, и на недопустимость применения нормативных актов, устанавливающих такие ограничения, судами, другими органами и должностными лицами.

Тем не менее практика в регионах во многом остается прежней. Во всяком случае, из 16 региональных докладов, где этот вопрос так или иначе затронут, только в пяти (республики Мордовия и Марий-Эл, Саратовская, Воронежская и Свердловская области) отмечается, что право на свободу передвижения и выбор места жительства не нарушается или что нарушений не выявлено; остальные 11 докладов свидетельствуют об обратном.

Так, в томском докладе приводится выдержка из заключения областного прокурора, где указывается, что деятельность органов регистрационного учета «по-прежнему во многом носит не уведомительный, а разрешительный характер». По мнению прокурора, неконституционная практика регистрации отчасти обусловлена «неконкретизированными ведомственными актами МВД, зачастую не соответствующими закону». Прокуратурой были внесены представления об устранении выявленных нарушений в адрес УВД Томской области, а также мэра г. Томска и председателей административных комиссий города.

В Нижегородской области (администрация которой и обратилась в Конституционный Суд с запросом, послужившим поводом к вынесению решения, о котором сказано выше) продолжает действовать постановление Законодательного собрания 1994 г. «О порядке пребывания на территории Нижегородской области лиц, постоянно проживающих за пределами области», которое устанавливает разрешительный принцип пребывания для иностранных граждан, включая граждан СНГ, лиц без гражданства и граждан РФ, постоянно проживающих за ее пределами и возможность применения к ним санкций вплоть до интернирования. Постановление предусматривает категорию «нежелательных» лиц, не подлежащих регистрации, а также порядок «выдворения» за пределы области «лиц, уклоняющихся от регистрации».

Наиболее типичными нарушениями при регистрации являются: затребование документов, не предусмотренных законом; превышение должностных полномочий. Особенно жесткие ограничения применяются в отношении освобожденных из мест заключения, у которых не принимают документы на регистрацию без справки о постановке на учет в УВД, о результатах обследования на СПИД и туберкулез. Вместе с тем авторы доклада отмечают, что в Нижегородской области в течение 1998 г. число неправомерных ограничений, связанных с регистрацией, значительно уменьшилось.

Об ограничениях свободы передвижения и выбора места жительства в региональном законодательстве сообщается и в докладе из Липецкой области.

В Калужской области региональное законодательство не содержит каких-либо ограничений в отношении регистрации, однако на практике действует разрешительный порядок, и незаконные отказы в регистрации многочисленны. При этом как правило отказ не документирован, а дается в устной форме, что значительно затрудняет его судебное обжалование. По сведениям правозащитных организаций, решения по вопросу о регистрации принимаются специальными комиссиями, действующими на основании приказа УВД области, однако правозащитникам отказали в ознакомлении с этим приказом, сославшись на то, что он для служебного пользования.

Законодательство Ростовской области также не содержит ограничений права на свободу передвижения, однако в правоприменительной практике имеют место многочисленные нарушения. Сотрудники милиции считают себя вправе остановить любого прохожего, потребовать предъявления документов и проверить наличие в паспорте штампа о регистрации. Тех, у кого такой штамп отсутствует, задерживают и привлекают к административной ответственности. Особо часто таким проверкам подвергаются так называемые лица кавказской национальности, т.е. лица, имеющие отчетливо выраженную восточную, «кавказскую» внешность.

Авторы доклада из Республики Башкортостан ссылаются на «личные наблюдения и непосредственное общение с гражданами, многие из которых даже не подозревают о замене прописки на заявительную регистрацию». Имеются сведения о нарушении права на свободу передвижения в Ярославской, Рязанской, Иркутской областях, Краснодарском крае.

Порядок выезда за рубеж и возвращения регулируется Федеральным законом «О порядке выезда из Российской

Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 18 июля 1996 г. с изменениями, внесенными 18 июля 1998 г. Закон предусматривает ряд временных ограничений права на выезд (призыв на военную или направление на альтернативную службу, привлечение в качестве обвиняемого, отбывание наказания и ряд других, в том числе допуск к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям).

Последнее ограничение требует специального рассмотрения.

В соответствии со ст. 2 указанного Закона, «гражданин Российской Федерации не может быть ограничен в праве на выезд из Российской Федерации иначе как по основаниям и в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом».

Согласно ст. 15.1 Закона, «право гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации может быть временно ограничено в случаях, если он:

1) при допуске к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям, отнесенным к государственной тайне, в соответствии с Законом Российской Федерации «О государственной тайне», заключил договор (контракт), предполагающий временное ограничение права на выезд из Российской Федерации, при условии, что срок ограничения не может превышать пять лет со дня последнего ознакомления лица со сведениями особой важности или совершенно секретными сведениями, — до истечения срока ограничения, установленного трудовым договором (контрактом) или в соответствии с настоящим Федеральным законом».

Ст. 24 «Ограничения прав должностного лица или гражданина, допущенных или ранее допускаявшихся к государственной тайне» упомянутого Закона РФ «О государственной тайне» от 21 июля 1993 г. определяет: «Должностное лицо или гражданин, допущенные или ранее допускаявшиеся к государственной тайне, могут быть временно ограничены в своих правах. Ограничения могут касаться: ... права выезда за границу на срок, оговоренный в трудовом договоре (контракте) при оформлении допуска гражданина к государственной тайне».

Из приведенного выше совершенно однозначно следует, что только заключенный трудовой договор, предусматривающий временное ограничение права на выезд из РФ, может быть законным основанием для ограничения права гражданина на выезд за рубеж. Тем не менее ежедневно на всей территории РФ отделы Управления виз и регистрации МВД РФ (ОВИР) сообщают гражданам, никогда не заключившим упомянутого контракта, о том, что их право выезда за рубеж временно ограничено (на срок 5 или более лет). Очень часто по заключению Межведомственной комиссии по защите государственной тайны этот срок может быть продлен до десяти лет уже другой Межведомственной комиссией — по рассмотрению заявлений граждан в связи с ограничениями их права на выезд (МВК), известной на Западе под названием «Комиссия Иванова».

По данным, исходящим от независимых экспертов, в течение 1998 г. МВК рассмотрела 469 заявлений из разных регионов и вынесла положительное решение в 81% случаев, причем большая их часть приходилась на первое полугодие. За первые четыре месяца 1999 г. число положительных решений составило 62%. Исходя из того, что в период 1995-1997 гг. положительные решения составляли 88-91%, эксперты приходят к выводу о том, что «имеет место отрицательная динамика процесса снятия ограничений на выезд».

Заметим, что с 1994 г. от общестественности вообще скрывается количество «отказников по секретности», хотя, по свидетельству одного из руководителей Министерства внутренних дел РФ, такая статистика ведется.

Массовость многочисленных нарушений в правоприменительной практике свидетельствует, на взгляд экспертов, о существовании закрытых нормативных актов, устанавливающих иные, чем в Законе, правила ограничения права граждан на выезд за рубеж. Такой порядок не может быть признан законным, так как, во-первых, в соответствии со ст. 15.3 Конституции РФ, «любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения», и, во-вторых, постановления исполнительной власти не могут превышать силу Закона.

Анализируя работу упомянутой Межведомственной комиссии (МВК), можно сделать заключение, что этот внесудебный правительственный орган был задуман как временный при переходе от тоталитарного запрета выезда граждан за рубеж к либеральной контрактной модели. За последнее время существенно ослаблен контроль МВК за выполнением собственных решений, которые, по Положению о Комиссии, являются «обязательными для государственных органов и организаций». Есть ряд граждан, ранее прошедших Комиссию и получивших ограничение права

выезда до конца 1997 г. или начала 1998 г., которые до настоящего момента не могут получить заграничного паспорта, даже после обращения в суд. Руководящие работники МВК трактуют дату, указанную в решении об ограничении, не как момент, после которого ограничение снимается, а как момент, до которого ограничение сохраняется, и далее может быть поставлен вопрос о продлении ограничения. Такая позиция, на наш взгляд, вызвана нежеланием МВК конфликтовать с оборонными ведомствами, она является нарушением Закона и потворствует произволу ведомств в отношении граждан.

Сведения об отказах в выдаче загранпаспортов в регионах РФ по причине наличия допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, содержатся только в докладах из Ярославской («значительное число лиц») и Калужской (восемь человек) областей. В других докладах подобные данные отсутствуют. По сведениям из Калининградской обл., паспортно-визовая служба неоднократно отказывала в выдаче гражданам загранпаспортов, но по другой причине: в связи с отсутствием регистрации по месту жительства. Действительно, в соответствии со ст. 8 Закона, загранпаспорт выдается органом внутренних дел по месту жительства, однако еще в январе 1998 г. Конституционный Суд признал это положение не соответствующим Конституции, указав, что существующий порядок выдачи паспорта ограничивает конституционное право выезда за рубеж для лиц, не находящихся по тем или иным причинам по месту своего жительства, подтвержденному регистрацией. В Рязанской обл. массовый отказ органов паспортно-визовой службы оформлять документы на поездку в Польшу (на основе межправительственного соглашения) объясняется чисто бюрократическими причинами: сначала паспортно-визовая служба долго ждала соответствующих указаний из МВД, а затем в течение нескольких месяцев изготавливала штамп, который надлежит проставлять в паспорте.

#### Д. Права беженцев и вынужденных переселенцев

По данным Федеральной миграционной службы (ФМС), на начало 1999 г. в РФ насчитывалось 1100 тыс. вынужденных мигрантов, имеющих официальный статус; из них беженцев – 160 тыс., вынужденных переселенцев, то есть тех же беженцев, но имеющих российское гражданство, в том числе «внутренних беженцев» из российских регионов, в первую очередь из Чечни, – 940 тыс. По отношению к народонаселению страны это число составляет всего 0,74%. Однако по данным из независимых источников, число вынужденных мигрантов, включая тех, кто по тем или иным причинам не имеет официального статуса, составляет около 5 млн., среди них – 100 тыс. афганцев, которые не могут вернуться на родину после вывода российских войск. 77% вынужденных мигрантов – этнические русские.

В начале 90-х годов Россия присоединилась к Конвенции 1951 г. и к Протоколу 1967 г. «О статусе беженца». Были приняты федеральные законы «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах», впоследствии доработанные, призванные обеспечить права мигрантов и помочь им со стороны государства в обустройстве на новом месте. В основном они соответствуют международным обязательствам Российской Федерации. Однако, принимая законы и присоединяясь к международным договорам, государство не создало необходимой материальной базы для их выполнения. Вследствие этого законы оказались во многом декларативными. В частности, разделение ответственности за положение беженцев и вынужденных переселенцев между федеральными и региональными органами власти не было подкреплено созданием механизма, который вынуждал бы местную администрацию выполнять свои обязанности в отношении беженцев. Все это не замедлило сказаться, когда вынужденная миграция стала реальностью. По мнению ПЦ «Мемориал» (программа «Миграция и право»), изначально миграционная политика России была основана не на принципе защиты беженцев и вынужденных переселенцев, а на защите «интересов государства» – как эти интересы понимали чиновники. В результате государство рассматривает вынужденных мигрантов как обузу, игнорирует их проблемы и под разными предлогами (а иногда и без предлогов) отказывает им в государственной поддержке. В настоящее время поддержкой государства в той или иной форме пользуется не более 10% получивших статус мигрантов. Эта общая тенденция получила официальное закрепление в законодательстве многих регионов. На сегодняшний день не менее тридцати субъектов федерации установили дополнительные ограничения по приему беженцев и вынужденных переселенцев. Через СМИ население внушается отношение к мигранту как к нахлебнику, экономическому конкуренту и потенциальному преступнику. Яркий тому пример – Краснодарский край. Однако и в «благополучных», с точки зрения отношения к мигрантам, субъектах федерации, где законодательство не содержит каких-либо дискриминационных положений, а мест-

ные власти не выражают открытой враждебности к беженцам и вынужденным переселенцам, («на исполнительском уровне (т.е. в вопросах реальной поддержки) местные исполнительные органы часто отстраняются от работы с вынужденными переселенцами, предоставляя эту работу целиком территориальной миграционной службе» (из доклада Воронежской обл.). Негативное влияние на положение беженцев и вынужденных переселенцев оказывает также общая ситуация несоблюдения права на свободу передвижения и выбор места жительства (см. пункт «Г» настоящего Раздела).

Среди проблем, стоящих перед вынужденными мигрантами, в первую очередь следует назвать реализацию права на предоставление им соответствующего статуса – беженца или (для лиц, имеющих гражданство) вынужденного переселенца. Хотя решение о предоставлении статуса должно приниматься исходя из соответствия реального положения ходатайствующего определением понятий «беженец» или «вынужденный переселенец», сформулированным в федеральных законах и в Конвенции 1951 г., в действительности, констатирует руководитель программы «Миграция и право» С. А. Ганнушкина, предоставление статуса в значительной мере зависит от доброй воли чиновников и связывается в первую очередь с его возможностью самостоятельно решить свои жилищные проблемы и трудоустроиться.

В 1998 г. 118150 чел. были признаны вынужденными переселенцами, среди них почти половина прибыла из Казахстана. Число беженцев, получивших статус, составило 452 чел., среди них 60 афганцев и 1 бывший житель Эфиопии, остальные – жители бывшего СССР. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что число лиц, получивших статус беженца, уменьшилось в 10 раз по сравнению с 1997 г. Распространены случаи, когда граждане СНГ, ходатайствующие о предоставлении им статуса беженца, получают отказ и предложение оформить российское гражданство с последующим предоставлением им статуса вынужденного переселенца. Однако для подачи документов на получение гражданства необходимо получить регистрацию по месту жительства. Когда же такая регистрация, а затем и гражданство получены, нередко оказывается, что пропущен срок подачи ходатайства о предоставлении статуса вынужденного переселенца. В ряде регионов ходатайства не принимаются, если у лица отсутствует регистрация по месту жительства или по месту пребывания, между тем как, согласно законодательству, именно получение статуса является основанием для такой регистрации; таким образом, создается замкнутый круг. В некоторых субъектах федерации при приеме ходатайства о предоставлении статуса от лица требуют представления письменных документов, подтверждающих, что он подвергался преследованиям или насилию по признаку национальной принадлежности (о таких фактах сообщается в докладе из Нижегородской обл.; то же самое, по сведениям общественной приемной программы «Миграция и право», происходит в Свердловской обл.).

Насколько можно судить по представленным из регионов сведениям, положение с предоставлением статуса в большой степени зависит от того, насколько значительным является приток мигрантов в тот или иной регион. В докладах из Республики Мордовия, Республики Башкирия, Томской, Саратовской, Рязанской, Липецкой обл. сообщается, что случаев отказа предоставить статус в 1998 г. не было. Напротив, доклады из Свердловской, Пермской, Иркутской обл. и Краснодарского края указывают на серьезные трудности с получением статуса и большое число отказов. В Иркутской обл., например, из пяти с половиной тыс. лиц, обратившихся за статусом вынужденного переселенца, получили такой статус только 999 чел. В Пермской обл., где находится Международный центр временного размещения иммигрантов из третьих стран, местная миграционная служба тратит на рассмотрение ходатайств о предоставлении статуса беженца от полутора до трех лет, вместо установленных законом 3-6 месяцев. Четверо сотрудников миграционной службы, рассматривавших ходатайства о предоставлении статуса беженца, были уличены в получении взяток и привлечены к уголовной ответственности. Положение с предоставлением статуса в Свердловской обл. местные правозащитники характеризуют как «катастрофическое», указывая, что около 80% обратившихся за статусом получают отказ. В докладе из этого региона отказ в предоставлении статуса признается основным нарушением прав беженцев и вынужденных переселенцев; при этом указывается, что число лиц, получивших статус, в 1998 г. резко сократилось.

Наиболее тяжелое положение с предоставлением статуса имеет место в Краснодарском крае, где действует дискриминационное региональное законодательство, устанавливающее строго разрешительный порядок жительства и пребывания в крае, и где созданы на всех уровнях специальные комиссии миграционного контроля для рассмотре-

ния соответствующих заявлений. Одним из критериев принятия решений является национальная принадлежность мигранта. Из 5297 мигрантов, принятых миграционной службой края в 1998 г., разрешение на проживание получили только 3916. Обращения в прокуратуру и в судебные инстанции оказываются действительными лишь в единичных случаях. Более того, прокуратура ссылается на краевой закон о порядке регистрации жительства и пребывания на территории края, несмотря на его явную неконституционность и противоречие федеральному законодательству. Но особенно остро, как и в прежние годы, проблема стоит в отношении турок-месхетинцев, переселение которых в Краснодарский край произошло по решению центральных властей Советского Союза после погрома в Фергане в 1989 г. В настоящее время на территории края проживают около 12 тыс. турок-месхетинцев. Во всех регионах, кроме Краснодарского края и Кабардино-Балкарии, после принятия закона «О гражданстве Российской Федерации» за месхетинскими турками было признано российское гражданство. Однако в Краснодарском крае они до сих пор не признаны гражданами РФ. С другой стороны, после принятия закона «О беженцах», не располагая соответствующей информацией и не имея возможности прибегнуть к правовой помощи, эти люди пропустили срок подачи ходатайства о предоставлении статуса, установленный законом для беженцев «первой волны». В результате в настоящее время вся эта группа населения фактически поражена в гражданских, политических и имущественных правах и подвергается дискриминации по этническому признаку. Детям месхетинцев, достигшим 16-летнего возраста, вплоть до середины 1998 г. отказывались выдавать документы, удостоверяющие личность. В последнее время документы стали выдавать, но с пометкой: «Гражданином РФ не является». Месхетинские турки – постоянная мишень разнообразных паспортных проверок. Они обязаны проходить перерегистрацию каждые 45 суток и платить по 5% минимальной заработной платы с человека за каждый день пребывания на территории края. В августе 1998 г. губернатор подписал постановление, которое несколько облегчало положение с регистрацией, устанавливая для нее годовой срок и сбор в размере 100 рублей, однако под давлением глав администраций двух районов, которые таким образом лишились значительных денежных поступлений, через две недели это постановление было отменено.

К проблеме предоставления статуса беженца или вынужденного переселенца непосредственно примыкает проблема утраты и лишения этого статуса, которая стала чрезвычайно актуальной в период 1997-98 гг. В 1998 г. утратили статус 114 тыс. беженцев. Часть из них, приняв гражданство РФ, перешла в категорию вынужденных переселенцев. Часть же беженцев, и довольно большая, в особенности тех, кто живет в «глубинке», лишилась статуса беженца, не приобретя статус вынужденного переселенца. Дело в том, многие из них пропустили месячный срок, который закон устанавливает для подачи ходатайства о предоставлении статуса вынужденного переселенца, о чем беженцев, подающих документы на приобретение гражданства, как правило, не предупреждают. Кроме того, нередко миграционная служба отказывает бывшим беженцам в предоставлении статуса вынужденного переселенца под предлогом, что они «не воспользовались возможностью обустройства в статусе беженца». Распространенным способом лишения статуса стал отказ в его продлении по истечении пяти лет, вопреки установленной в законе обязанности миграционной службы продлевать его действие при наличии обстоятельств, препятствующих обустройству лица на новом месте жительства. Были случаи, когда беженцы объявлялись утратившими статус только на том основании, что получили регистрацию по месту жительства, которую некоторые миграционные службы (без всяких на то правовых оснований) приравнивают к разрешению на постоянное проживание на территории РФ в смысле ст. 9 закона «О беженцах».

Однако с получением статуса проблемы вынужденного мигранта отнюдь не кончаются. Хотя соответствующие федеральные законы предусматривают целый перечень прав, призванных облегчить его адаптацию, в том числе решить проблему жилищного обеспечения, трудоустройства и медицинского обслуживания, и устанавливают обязанности федеральных и местных органов по «содействию» реализации этих прав, в реальной жизни все выглядит иначе. Отчасти такое положение, как отмечается в докладе из Рязанской обл., связано с тем, что законы и иные нормативно-правовые акты, как федеральные, так и местные, не обеспечены соответствующей бюджетной базой. Отчасти в этом виновата непродуманная политика ФМС: служба расселяет беженцев и вынужденных переселенцев в местах, где отсутствует рынок труда (об этом говорится в докладе из Пермской обл.). Во многих докладах приводятся сведения о злоупотреблениях и махинациях местных властей или органов миграционной службы при приобре-

тении жилья для вынужденных мигрантов за счет средств федерального бюджета или организации центров временного размещения (Пермская, Ростовская, Иркутская обл., Республика Башкортостан); в ряде случаев чиновники были привлечены к уголовной ответственности или уволены. В Республике Башкортостан миграционная служба предоставляет вынужденным переселенцам временное жилье только на 5 лет, то есть на срок действия статуса, с обязательством последующего освобождения. Но главным препятствием для реализации прав беженцев и вынужденных переселенцев на получение жилья, трудоустройства, получение пособий на детей и пособий по безработице, на медицинское обслуживание и школьное образование продолжает оставаться разрешительный порядок регистрации, поскольку осуществление большинства социальных прав «привязано» к месту жительства. К регистрации по месту жительства привязана и возможность получить беспроцентную ссуду от государства на строительство или приобретение жилья, то есть решить проблему жилищного обеспечения самостоятельно; кроме того, ограничительное толкование органами миграционной службы правил предоставления такой ссуды (в частности, отказы предоставлять ее семьям, не имеющим достаточного дохода) дополнительно ограничивает такую возможность.

Особую категорию вынужденных мигрантов составляют жертвы военных действий в Чеченской республике. С ними обращаются так, как если бы они по собственной вине утратили паспорта, трудовые книжки, документы на жилье и восстановить эти документы ничего не стоит. Некоторое число бывших жителей Чечни (около 2 тыс.) расселено по Центрам временного размещения, где они могут рассчитывать на питание, чаще всего скверное, и на койку в общежитии. Остальные решают свои проблемы самостоятельно, подвергаясь тем же ограничениям и тяготам, что и другие вынужденные переселенцы. Хотя в 1997 г. Правительство наконец приняло постановление, предусматривающее выплату компенсации за утрату жилья и имущества тем из них, кто «безвозвратно» покинул Чеченскую республику, право на такую компенсацию признается только за очень узким кругом лиц (сумевших зарегистрироваться в органах миграционной службы в период с 12.12.94 г. по 23.11.96 г.), а механизм подачи заявления чрезвычайно сложен и собрать подлинники требуемых документов далеко не всегда удается. В Рязанской обл., например, только 20 из 480 вынужденных мигрантов из Чечни смогли собрать все необходимые документы. Всего же по России только 7 тыс. семей получили компенсацию до настоящего времени. Размер компенсации далеко не учитывает реально утраченного имущества; ее не хватает для приобретения более или менее сносного жилья, а после резкого падения рубля в августе 1998 г. она еще более обесценилась. Попытки добиться возмещения материального ущерба и компенсации морального вреда на основании Конституции и Гражданского Кодекса неизменно отклоняются судом под предлогом того, что действия вооруженных сил «не были признаны незаконными в установленном порядке», как гласит решение, вынесенное по иску вынужденной переселенки Ш. из Воронежа.

Бедственное положение вынужденных мигрантов, повсеместно сталкивающихся с безразличием к их проблемам, приводит к тому, что беженцы и вынужденные переселенцы являются одной из наиболее социально уязвимых групп населения России. Невозможность противостоять в одиночку дискриминационной политике и равнодушию чиновников стимулирует их к созданию общественных объединений, ставящих своей целью защиту прав вынужденных мигрантов, и к организации компактных поселений. Такие организации имеются в Воронежской, Саратовской, Калининградской и ряде других областей. Несколько привлекает внимание, которое стала проявлять ФМС по отношению к таким объединениям. В 1998 г. при ФМС был образован Консультативный общественный совет, на котором предполагается обсуждать наиболее актуальные проблемы, связанные с положением беженцев и вынужденных переселенцев; представители НПО и переселенческих организаций в ряде случаев привлекались к работе над поправками к законам и правительственным постановлениям.

### **Раздел 3. ОСНОВНЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА И СВОБОДЫ**

#### **А. Право на периодическую смену власти через выборы**

Среди политических прав и свобод граждан одно из важнейших мест занимают права на участие в выборах и референдумах, право избирать и быть избранным.

Избирательные права граждан Российской Федерации, в соответствии с нормами международного права, закреплены в ст. 3 Конституции Российской Федерации, где провозглашается, что «высшим непосредственным выражением власти народа являются референдумы и свободные выборы».

К серьезным нарушениям избирательных прав граждан в докладах были отнесены:

необоснованный перенос сроков проведения выборов на уровне ряда субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

безальтернативные выборы президентов Республики Калмыкия, Кабардино-Балкарской Республики и Республики Татарстан;

формирование некоторых территориальных и участковых избирательных комиссий без учета мнений общественных объединений и собраний избирателей. Давление со стороны глав исполнительной власти на избирательные комиссии, а нередко и на самих избирателей (приводились примеры запугивания избирателей путем угрозы увольнения, а в селах — угрозы отключения газа и электричества и ухудшения снабжения необходимыми товарами);

расширяющаяся порочная практика досрочного голосования, создающая возможность воздействовать на выбор избирателей;

непомерно расширяющаяся практика использования для голосования переносных избирательных урн; непропорциональное участие должностных лиц разного уровня в сборе подписей в поддержку кандидата;

мобилизация должностных лиц, а также государственных служащих для участия в избирательной кампании в ходе выборов в органы государственной власти субъектов Федерации, в особенности глав исполнительной власти этих субъектов;

включение в избирательное законодательство ряда субъектов Федерации норм, ограничивающих пассивное и активное избирательное право цензом оседлости, знанием иного, кроме русского, языка и др.;

неправомерные отказы в регистрации кандидатов; неравенство в доступе к СМИ (особенно электронным); использование СМИ для грубых и некорректных высказываний в адрес кандидатов, распространения сведений, не соответствующих действительности и порочащих соперников по выборам.

В преддверии предстоящих в декабре 1999 г. выборов в Государственную Думу избирательное законодательство было несколько обновлено.

2 июня 1999 г. Государственная Дума приняла Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Наиболее важной новацией закона является новый порядок регистрации кандидатов в депутаты. Теперь для регистрации им необходимо либо собрать установленное число подписей избирателей, либо внести избирательный залог. Для кандидата он равен 1000 кратному размеру минимальной оплаты труда, а для избирательного объединения — 25000-кратному. Избирательный залог впоследствии возвращается кандидатам, если по итогам выборов за них проголосовала предусмотренная законом часть избирателей.

Установлены также новые требования, касающиеся предоставления кандидатами сведений о размере и источниках их доходов, а также принадлежащем им на правах собственности имуществу. Увеличено число доверенных лиц кандидата в депутаты Государственной Думы с 10 до 20 человек. По сравнению с предыдущим, новый закон о выборах депутатов Государственной Думы отличается более детальная регламентация всех этапов избирательной кампании.

5 марта 1999 г. Государственная Дума приняла Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Закон существенно обогащает нормативно-правовую базу избирательного процесса и практики проведения референдумов. Он устраняет противоречия с действующим законодательством о проведении выборов в том, что касается порядка представления избирательными комиссиями отчетности о расходовании кандидатом бюджетных средств на избирательную кампанию, и определяет порядок формирования избирательных округов, стремясь к примерному равенству по числу избирателей.

По мнению специалистов-правоведов, новые изменения в законе задают более высокие стандарты основных гарантий избирательных прав граждан и нацелены на улучшение качества будущих выборов и на совершенствование порядка их проведения.

Главной проблемой в проведении честных и справедливых выборов остается стремление многих региональных лидеров проводить у себя выборы по собственным правилам, принятым региональными законодательными собраниями, что позволяет местным лидерам оказывать влияние на исход голосования. Именно Совет Федерации неоднократно пытался наложить вето на принятые Государственной Думой законы о порядке выборов.

Усиливающийся процесс стихийной децентрализации власти способствовал появлению на политической карте

России нескольких десятков авторитарных корпоративно-олигархических режимов, превративших в пустой звук конституционные права граждан, честные выборы, свободу прессы и независимость судов.

Как отмечалось в международной правозащитной организации «Нарушения прав человека в странах СНГ — 1998 г.», российские регионы продолжали все более превращаться в удельные княжества, практикующие нарушения гражданских и политических прав, не опасаясь санкций Москвы. В обмен на поддержку политики федерального центра или обещания не стремиться к выходу из состава Федерации центральное правительство закрывало глаза на коррупцию среди региональных руководителей и отказывалось реагировать на откровенные нарушения прав человека в регионах. Избирательные права были в числе основных нарушений.

Ниже в таблице приводятся данные Генеральной прокуратуры о нарушениях избирательных прав граждан и законодательства о выборах.

ГОДЫ	1997	1998
Выявлено нарушений законов	1471	2760
В том числе незаконных правовых актов	366	935
Принесено протестов прокурорами	260	741
Отменено и изменено незаконных правовых актов	194	630
Направлено исков в суд	109	314
Внесено представлений в органы власти	376	620

Правозащитники с мест сообщают, что их региональное законодательство содержит ряд норм, препятствующих свободному волеизъявлению граждан. Не отвечает принципам свободного волеизъявления положения Устава Рязанской области о назначении половины состава избирательной комиссии главой Администрации.

Президент Башкирии М. Рахимов с легкостью победил на выборах после того, как из процесса голосования были исключены три оппозиционных кандидата. Верховный суд признал незаконным отказ в регистрации двум из них со стороны властей Башкирии. Несмотря на эти решения, ни местная, ни Центральная избирательная комиссия не аннулировали результаты выборов.

Наибольший резонанс получили нарушения избирательных прав граждан во время выборов главы местного самоуправления г. Нижнего Новгорода, итоги которых постановлением окружной избирательной комиссией от 1 апреля 1998 г. за №87 были незаконно отменены. Как известно, большинством голосов (34,7 %) победу на выборах 29 марта 1998 г. одержал А. Климентьев.

8 апреля 1998 г. комиссия по правам человека при администрации Нижегородской области приняла заключение «О нарушении избирательных прав на выборах главы местного самоуправления г. Н.Новгорода». В заключении был дан анализ сложившейся ситуации и признан факт массового нарушения избирательных прав избирательной комиссией: «Решение избирательной комиссии поставило под сомнение итоги выборов, а также форму волеизъявления жителей г.Н.Новгорода в избирании главы местного самоуправления. Таким образом, решение комиссии может рассматриваться как правоограничительное в области публичных прав человека — избирать органы власти, посредством избранных представителей участвовать в ведении государственных дел. Постановление, в частности, ограничивает избирательное право граждан, определенное ст. 25 «Пакта о гражданских и политических правах».

«... Human Rights Watch считает, что результаты выборов в г.Н.Новгороде были аннулированы исключительно по причине того, что федеральное правительство не устраивала кандидатура г-на Климентьева в качестве мэра Нижнего Новгорода.» «Есть основания утверждать, что должностными лицами органов власти Нижегородской области, администрацией Президента РФ было оказано противозаконное давление на окружную комиссию по выборам главы местного самоуправления города Нижнего Новгорода, что повлило на вынесение противоправного решения». (Из доклада Нижегородской области).

Областная Комиссия по правам человека, рассмотрев ситуацию с отменой выборов сочла, что не следует надеяться на судебное разрешение конфликта в связи с низкой квалификацией и зависимостью судей и предложила провести международную независимую экспертизу. В итоге, суд действительно вынес неправомерное решение, а при повторных выборах главы местного самоуправления окружная избирательная комиссия запретила участие в выборах международным наблюдателям.

В соответствии с п. 3 ст. 3 Конституции РФ, свободные выборы являются высшим непосредственным выражением

<sup>3</sup> Заявление в адрес Президента РФ Международной независимой неправительственной организации Human Rights Watch от 7 мая 1998 г.

власти народа. Порядок реализации этой конституционной нормы, закрепленной в п. 3 ст. 58 Федерального Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» и в п. 3 ст. 57 Закона области «О внесении изменений и дополнений в закон Нижегородской области «О выборах глав местного самоуправления в Нижегородской области», содержит исчерпывающий перечень оснований признания результатов выборов недействительными. Согласно этим документам, окружная избирательная комиссия может признать выборы по избирательному округу недействительными только в случае, если нарушения, не позволяющие с достоверностью установить результат волеизъявления избирателей, были допущены при голосовании или установлении его итогов не менее чем на 1/4 избирательных участков либо по решению суда.

Иные нарушения, в том числе перечисленные в Постановлении (нарушение порядка агитации или финансирования, подкуп избирателей и т.д.), в силу ст. 66 Областного закона могут являться основанием лишь для отмены регистрации кандидата. Однако окружная избирательная комиссия решение об отмене регистрации кого-либо из кандидатов не принимала. Более того, определением судебной коллегии Нижегородского областного суда от 30 марта 1998 г., вступившим в законную силу, установлено, что при досрочном голосовании, включая день 28 марта 1998 г., нарушений законодательства о выборах допущено не было.

Следовательно, основанием для признания результатов выборов недействительными могли быть только нарушения порядка голосования в день выборов, т.е. 29 марта 1998 г. Однако в Постановлении Окружной избирательной комиссии упомянуто только 3 случая неправильного опечатывания ящиков для голосования на избирательных участках (№№ 1300, 1308, 1328). С учетом того, что всего участков было 539, это составляет 0,55 % — что явно меньше, чем четверть избирательных участков. Никаких решений суда о нарушении порядка голосования или подсчета голосов не существует.

Постановление окружной избирательной комиссии не содержит сведений, на основании которых можно подвергнуть сомнению достоверность результатов голосования. Такими основаниями, согласно законодательству, могли быть: нарушение тайны голосования, дискриминационное ограничение участия избирателей и необеспечение их свободного волеизъявления.

Поводом для отмены выборов послужили федеральные законодательные нормы, позволяющие отменять итоги выборов на основании сведений о нарушениях, допущенных кандидатами во время предвыборной компании, которые «не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления избирателей». (Нельзя не отметить расплывчатость этой формулировки.) Таким образом, законом предусмотрена возможность отменять результаты выборов на основании любых нарушений уже после подведения итогов голосования. То есть, возможно применение закона для того, чтобы из конъюнктурных соображений препятствовать проявлению народовластия,

14 октября 1998 г. областная избирательная комиссия приняла постановление, касающееся нарушений на выборах в Законодательное Собрание Нижегородской области по округу №42 (г. Семенов). В нем она признала результаты выборов на одном из участков, где были допущены грубые нарушения, недействительными при признании итогов голосования в целом. Через месяц после выборов участковая избирательная комиссия приняла решение о снятии победившего кандидата с регистрации «за допущенные им финансовые нарушения». Таким образом противоречия, присутствующие в федеральном законодательстве, вновь стали поводом для политических и конъюнктурных споров. И эти противоречия не устранены до сих пор.

При сборе подписей для кандидатов в депутаты или на выборные должности органов государственной власти и местного самоуправления закон требует от гражданина собственноручно заполнить паспортные данные и поставить свою подпись. Эта процедура вызвала много нареканий в ходе избирательных кампаний. Нарушения в ходе сбора подписей для выдвижения кандидатов часто становились предметом судебных споров.

К нарушениям избирательных прав граждан более частного характера относятся случаи подкупа избирателей (Свердловская область), проведение досрочного голосования, изготовление фальшивых бюллетеней.

В Иркутской области формирование избирательных комиссий осуществляется, в основном, органами исполнительной власти, представители которой (мэры городов, районов) являются одновременно и главами законодатель-

ной власти. Сама возможность подобной практики заставляет усомниться в объективности и невмешательстве властных структур и избирательной комиссии при проведении выборов депутатов в местные законодательные органы власти.

Весной-осенью 1998 г. в Рязани органы власти предприняли попытки изменить систему взимания налогов и ввести более жесткие ограничения на осуществление мелкооптовой и розничной торговли на рынках. Эти решения затронули тысячи жителей области, вынужденных из-за остановки большинства крупных предприятий зарабатывать на жизнь мелкой торговлей. В Рязани возникло движение мелких предпринимателей, которое впоследствии поддержали активисты свободных профсоюзов региона, местные отделения некоторых политических партий и общественные организации. Переговоры с органами власти долгое время не приносили результата, положение обострилось и вылилось, фактически, в местный политический кризис.

Значительные группы избирателей развернули кампанию по объявлению недоверия городской законодательной и исполнительной власти. Инициативные группы проводили работу по подготовке референдума о досрочных выборах. Но нормы местного законодательства, такие, как основополагающий нормативный акт — Устав Рязанской области, прямо запрещают вынесение на референдум вопроса о досрочных выборах, что препятствует свободному волеизъявлению избирателей, вступает в противоречие с принципом сменяемости власти и не позволяет вынести на всеобщее обсуждение вопрос о праве на отзыв депутата.

Группа мелких предпринимателей создала Временный организационный комитет по защите прав предпринимателей, а затем свободный профсоюз «Солидарность». Предприниматели с весны по осень 1998 г. провели целую серию забастовок, пикетов, митингов, шествий и т.д. С лета 1998 г. движение предпринимателей приняло очевидно политическую (антикоммунистическую) окраску (в то время как большинство депутатов и сотрудников администрации Рязани либо состоят в КПРФ, либо придерживаются левых политических убеждений). Местная представительная и исполнительная власть чрезвычайно болезненно воспринимала гражданские акции предпринимателей. Летом-осенью 1998 г. лидер упомянутого движения Владимир Семин неоднократно задерживался сотрудниками милиции, подвергался судебным преследованиям. В. Семин, по многочисленным сообщениям коллег и членов правозащитных организаций, в течение нескольких недель до и после организации собраний и пикетов находился под демонстративным наружным наблюдением оперативных сотрудников милиции. Активисты движения предпринимателей подвергались жесткой критике в СМИ, финансируемых органами власти. Некоторым активистам угрожали внесудебными расправами. Вышеперечисленные факты можно трактовать как преследование и ограничение в политических правах значительной группы избирателей.

**Б. Право на организацию местного самоуправления**  
Институт местного самоуправления в России обладает высшей полнотой легитимности, поскольку формировался в строгом соответствии с Конституцией Российской Федерации, на основе предусмотренного ею федерального и конкретизирующих региональных законов. Нормативная база местного самоуправления развивается динамично, несмотря на сопротивление Совета Федерации. В данной области принято четыре основополагающих федеральных закона (не считая изменений и дополнений) и множество региональных.

Основной особенностью законодательства о местном самоуправлении в России является его формальное отделение от государственной власти. В реальной же жизни региональная государственная власть напрямую вмешивается в муниципальные дела. Особенно это касается финансовых вопросов. Многие руководители субъектов Федерации видят в местном самоуправлении мешающую им структуру, от которой при первом же удобном случае они хотели бы избавиться. Губернаторы хотели бы, чтобы мэров городов назначали по их представлению. В политических кругах всерьез обсуждается идея о том, чтобы отказаться от системы местного самоуправления.

Многочисленные несоответствия региональных законов федеральным, запутанность регионального законодательства ведет к параллельному существованию органов государственной власти и органов местного самоуправления, причем последние на практике лишены всякой самостоятельности. Такова одна из характерных черт сложившейся ситуации в области реализации прав на самоуправление в регионах России.

По мнению депутата Государственной Думы от фракции «Яблоко» Сергея Митрохина, муниципалитеты и институты самоуправления подвергаются нападкам в основном со стороны региональных властей за имеющиеся нарушения, произвол и т.п. Процесс муниципализации нуж-

<sup>4</sup> П. 3 ст. 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»

дается в осмысленной и активной поддержке местного самоуправления. Но как раз с этим не все обстоит благополучно. В 1998 г. со стороны президентских структур ослаблено внимание к становлению местного самоуправления. Ничего не сделано для формирования полноценного местного самоуправления в «суверенных» республиках — Татарстане, Башкирии, Калмыкии, Коми, игнорировались неисчислимы нарушения права на местное самоуправление в других субъектах Российской Федерации.

Правительство взяло курс на резкое усиление финансовой мощи регионов, производимое за счет сужения собственной налоговой базы местного самоуправления. Недавно вступившая в силу 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 регионального уровня, которые, как показывает практика, редко бывают бескорыстными и политически нейтральными.

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 Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 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. (Последняя норма, хотя и является вынужденной, противоречит принципу разделения властей.)

Федеральный закон «Об основах статуса выборного лица местного самоуправления в Российской Федерации» был отклонен Советом Федерации на том основании, что в нем было сохранено положение о том, что главы местного самоуправления не могут быть депутатами республиканского или областного уровня. Однако Государственная Дума преодолела вето Совета Федерации.

В ряде случаев местное законодательство предусматривает ограничение местного самоуправления и тем самым вступает в противоречие с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Показательным в этом отношении является случай с Новосибирской областью. Согласно Уставу области, города областного значения<sup>5</sup> потеряли право на самоуправление. Возникшая правовая коллизия между областным и федеральным законом вынудила прокурора области направить протест в Верховный Суд Российской Федерации. Местные правозащитные организации описывают возникшую правовую коллизия следующим образом.

По мнению новосибирских правозащитников, местная законодательная и исполнительная власть в своих действиях по отношению к органам местного самоуправления стремится: -лишить органы самоуправления самостоятельности в вопросах формирования бюджетов, -вести их в зависимость от органов государственной власти за счет отчуждения в пользу последних муниципальной собственности и сужения налогооблагаемой базы, -лишить избирателей права избирать глав сельских районов и глав администрации городов областного подчинения.

Из Иркутской области сообщается о случае с избранием 29 марта 1998 г. мэром Усольского района Нины Суворовой. В день выборов, по оперативным данным районной избирательной комиссии, Суворова получила на 10 голосов больше другого кандидата — Петра Антонова. Одновременно в избирательную комиссию от наблюдателей стали поступать сведения о грубейших нарушениях при проведении выборов и подсчете голосов. Члены районной избирательной комиссии приступили к проверке и пересчету избирательных бюллетеней. После проверки нескольких избирательных участков преимущество Суворовой сократилось до 5 голосов, и тут председатель комиссии Людмила Анатольевна Кушнир прекратила дальнейшую проверку и объявила Суворову мэром. Антонов и его представитель в избирательной комиссии Валерий Фаткин обжаловали действия председателя избирательной комиссии в Усольский городской суд. В ходе судебного разбирательства, как писала потом областная «Открытая газета», было выявлено

но свыше 30 нарушений закона при проведении выборов. В том числе: формирование избирательных комиссий в нарушение законодательства, сбор подписей в поддержку Суворовой должностными лицами, активное участие в выборной кампании глав местных администраций в самый день выборов, ничем не обоснованный отказ члену избирательной комиссии с правом совещательного голоса в пересчете голосов, прием документов избирательных комиссий, в том числе списков избирателей работниками районной администрации, не имеющими никакого отношения к избирательной комиссии, но по месту работы находящимися в прямом подчинении Суворовой, скрытая форма финансовых отчетов кандидатов и другие нарушения. Тем не менее, суд и прокуратура сделали все возможное, чтобы максимально затян timer судебное расследование. Были предприняты меры воздействия на истцов. Так, Петру Антонову, реальному претенденту на пост мэра, было предложено стать главой Малютинской сельской администрации и он отозвал свое исковое заявление. Были предприняты попытки дискредитации Фаткина, его пытались обвинить в том, что он, якобы, не является жителем района, а значит не может быть избирателем. Задним числом его лишаю status члена избирательной комиссии. Суворова обращается в областное Законодательное собрание за специальным толкованием прав Валерия Фаткина как истца в суде. Городским судом и областной коллегией в исковых требованиях Фаткину было отказано.

#### В. Право на равный допуск к государственной службе

Право на равный допуск к государственной службе регулируется Федеральным законом «Об основах государственной службы».

Закон не устанавливает каких-либо преимуществ или ограничений при занятии гражданами государственных должностей (кроме требований к профессиональной квалификации). Но на практике неугодного администрации гражданина на государственную службу как правило не приглашают, а уже работающих увольняют под любым благозвучным предлогом. Защитить в суде обреченного на увольнение госслужащего часто практически невозможно. Судебная власть в российском законодательстве хотя и является равноправной другим властям, но на практике судебная власть в регионах находится в прямой зависимости от исполнительной — нищенское существование районных, городских, да и областных судов ставит их в прямую зависимость от мэров и губернаторов.

Не существует и действенного контроля общественности за реализацией права на равный допуск к госслужбе.

Наиболее распространенным нарушением этого права в России являются отношения клиентелизма (личная зависимость от начальства, основанная на родстве, землячестве, приятельских отношениях).

Для национальных республик характерен подбор кадров по национальному (клановому) признаку.

7.02.98 г. газета «Вечерняя Казань» опубликовала фрагменты служебной записки руководителя департамента по делам госслужащих при Президенте Республики Татарстан (РТ) Р. Галимова, в которой говорится о «недостатках и упущениях» по реализации Закона РТ «О госслужбе» в Татарстане. В частности, речь шла о нарушениях «Ст. 28 Закона о предельном возрасте пребывания на госслужбе» (предельный возраст 65 лет), а также несоблюдении ст. 6 «Квалификационные требования» Закона. «Допускаются случаи приема на госслужбу лиц со средним общим образованием. На главные административные госдолжности, должности главных и ведущих специалистов принимаются иногда работники, не имеющие высшего образования и необходимого стажа госслужбы», часто происходят нарушения «положения об обязательной сдаче кандидатом на административную государственную службу квалификационного экзамена. Практически не применяется положение ст. 22 об установлении испытательного срока при приеме на госслужбу».

Автор статьи Л. Колесникова пишет о «клановости, аульной (от «аул» — селение. -Ред.) аристократии, теории своих и нужных людей», проявляющихся при подборе кадров.

Согласно сообщению жителя Рязанской области Н., не пожелавшего раскрыть свое имя, в 1998 г. ему дважды было отказано в приеме на государственную службу, так как, по словам заявителя, «было отрицательное заключение ФСБ из-за его членства в демократических организациях». Составители доклада не могут подтвердить или опровергнуть данное сообщение.

Из обращения депутата Государственной Думы А.П. Андреева к Президенту РФ и и.о. Генпрокурору известно, что в Краснодарском крае на протяжении последних двух лет глава администрации Тбилисского района В.Д. Заикин с помощью правоохранительных органов района незаконно

<sup>5</sup> «Город областного значения» по своему административному статусу отличается от «города районного значения». Первые находятся непосредственно в ведении областной власти, вторые — районной.

<sup>6</sup> Туруханов Г. Математика, химия или Закон? // Открытая газета, 29.12.98.

<sup>7</sup> Вечерняя Казань, 27.02.98.

преследует главного врача Тбилисского района А.Г. Уколова и сотрудников руководимой им местной больницы. Депутат и пострадавшие считают, что причиной неоднократного применения административных мер (попытка сокращения должности главврача, постановка вопроса об его увольнении, вынесение строгого выговора за несоблюдение пожарной безопасности и т.д.) к руководителю коллектива медработников являются политические мотивы. Об этом свидетельствуют решение районного Совета, где в числе нарушений указывается на то, что главным врачом «не уделяется должного внимания идейно-нравственному воспитанию медработников». Помимо указанных мер, администрация района практически отказывает больнице в финансировании, организует клеветнические письма от имени «работников больницы».

Из Нижегородской области сообщается, что органам власти и местного самоуправления присущи корпоративные традиции, связанные, прежде всего, с традиционным неконкурсным набором сотрудников администрации. Так, С.Б. Сперанскому при попытке занять должность заместителя областного судебного департамента было отказано на основании требования наличия пятилетнего стажа работы в судебных органах. Между тем такого ограничения в нормативных документах департамента не существует.

В августе 1997 г. в Иркутской области прошли выборы губернатора, и вновь избранный Борис Говорин, вступив в должность, потребовал от 54 подчиненных подать заявление об отставке. 53 из них подчинились. В практике российских регионов столь массовое увольнение государственных служащих произошло впервые и нанесло областной казне колоссальный ущерб (каждому из них было выплачено в порядке компенсации в среднем по 200 миллионов рублей). Затем этот «опыт» повторили более чем в тридцати городах и районах области, что, естественно, усугубило и без того напряженную обстановку с выплатой зарплаты госслужащим — учителям, врачам и др.). Только один человек, председатель Комиссии по правам человека Александр Любославский, направил губернатору заявление, что он отказывается подавать в отставку. В ответ на это губернатор в первый же день после вступления в должность подписал заявление о его увольнении.

Незаконные увольнения и другие нарушения прав госслужащих не столь высокого ранга происходят регулярно. Они рассматриваются судами в общем порядке, и для защиты прав этой категории граждан в исполнительных и судебных инстанциях правозащитникам приходится прилагать большие усилия. Тем не менее правозащитникам удается в некоторых случаях защитить незаконно уволенных учителей, врачей, офицеров МВД, судей, военнослужащих.

#### **Г. Права политической оппозиции**

Законодательство России, в частности Федеральный закон «Об общественных объединениях», гарантирует гражданам право на организацию объединений для отстаивания своих интересов. То есть, формальных препятствий на осуществление своих политических прав на оппозиционную деятельность нет. Но политическая оппозиция в регионах России, имея реальные конституционные права, не может реализовать их в силу своей раздробленности и разобщенности. Провозгласив невмешательство органов государственной власти в деятельность общественных объединений (ст. 17 Федерального закона «Об общественных объединениях»), государство сняло с себя обязанность способствовать их деятельности. Ссылаясь на эту 17 статью, органы государственной власти обычно отказывают общественным объединениям в их просьбах о содействии в организационно-технических и финансовых вопросах. В Государственной Думе прошлого созыва фракция коммунистов, будучи тогда в абсолютном меньшинстве, инициировала закон о правах оппозиции. В нем содержались определенные гарантии и права для оппозиции в представительстве ее интересов в органах государственной власти и другие вопросы. Став крупнейшей фракцией в Государственной Думе нынешнего созыва, коммунисты потеряли интерес к этому законопроекту, поскольку они не заинтересованы в случае своей победы в предоставлении прав своим политическим противникам.

Общественные объединения испытывают трудности с помещениями, финансовыми трудностями. Если же общественные организации вступают в конфликт с властями на местах и начинают испытывать на себе произвол властей, то организации фактически лишаются элементарных условий для осуществления своей деятельности.

В отдельных случаях власти на местах прибегают к правовым приемам воздействия, затрудняя общественные объединения или отказывая в ней. Управление юстиции г. Москвы трижды отказывало в регистрации правозащитной коалиции «Экология и человека» по предлогу того, что обязанность по прав граждан лежит на правоохранительных органах, а на общественных

В Новосибирской области в октябре 1998 г. зафиксированы случаи вызова активистов федерального движения «Гамаюн» Л.С. Белкина, А.В. Ильинских, А.Д. Дедюхина в ФСБ и областной отдел юстиции. В ходе бесед работники вышеназванных органов настойчиво предлагали им покинуть ряды этой организации, сделав это через письменное заявление на имя начальника областного отдела юстиции.

Заслуживает также внимания факты многочисленных отказов лидерам различным демократически настроенным организациям в выступлении по местному радиоканалу «Слово», находящемуся на дотации областного бюджета и под фактическим контролем местного отдела КПРФ.

Из Иркутской области сообщается, что практически невозможно пробиться с публикацией критических материалов в отношении действий властей в контролируемые местными властями средствами массовой информации и особенно в электронные. Такие независимые газеты, как «Земля», «Открытая газета», журнал «Права человека», выходят в свет очень нерегулярно, эпизодически, поскольку эти издания не имеют стабильной финансовой поддержки и существуют за счет поддержки демократически настроенной части активистов. Предприниматели боятся спонсировать такие издания по той причине, что их сразу же начинают преследовать власти. Налоговая полиция или инспекция может разорить любое предприятие, заблокировав на два-три месяца действия банковских счетов предприятия. Пока предприниматель доказывает в судах свою правоту, проценты по кредитам вырастают в баснословные суммы, рассчитаться с которыми он уже практически не в состоянии.

Вот один из примеров. Преуспевающий предприниматель Сергей Игоревич Русланов активно включился в борьбу с мэром г. Братска Невмержицким, откровенно расхищающим городской бюджет (по искам Русланова областная прокуратура возбудила шесть уголовных дел по Братску, ни одно из которых так и не дошло до суда, но сам Невмержицкий выборы на второй срок проиграл). В Братске правозащитник Александр Дьяконов время от времени с большим трудом издавал газету «Колокол». Сергей Русланов помог Дьяконову деньгами, газета стала издаваться регулярно раз в неделю и большим тиражом и имела огромный успех у населения. Правозащитникам с помощью газеты «Колокол» удалось собрать 25 тысяч голосов избирателей на право проведения городского референдума по переизбранию мэра. В итоге задача была выполнена и мэра переизбрали. Но накануне выборов деятельность предприятий Сергея Русланова (он занимался лесозаготовками, имел крупный парк техники, несколько торговых точек в Братске и т.д.) была приостановлена незаконными действиями налоговой службы, которая арестовала счета в банках. В результате Русланов разорился, газета снова стала выходить от случая к случаю исключительно благодаря усилиям правозащитника Дьяконова, а Русланову пришлось вместе с семьей уехать из Братска, надеясь, что в другом месте ему удастся возобновить коммерческую деятельность.

#### **Д. Запрет на пропаганду войны, на подстрекательство к дискриминации и насилию**

На государственном уровне пропаганда войны или подстрекательство к дискриминации и насилию не проводится. Текст ст. 13 п. 5 Конституции Российской Федерации гласит: «ЗАПРЕЩАЕТСЯ создание и деятельность общественных объединений, цели и деятельность которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни».

Несмотря на запрет, такие организации действуют на территории РФ. Поэтому возмущение правозащитников относится, главным образом, к бездействию властей.

Сотни групп и организаций экстремистского, националистического толка ведут пропаганду национального превосходства и этнической ксенофобии, прежде всего по отношению к евреям, народам Кавказа и Средней Азии. Агрессивная пропаганда расистского и ультранационалистического толка характерна для таких организаций, как Русское национальное единство (РНЕ) А. Баркашова, Русская партия В. Милосердова, Народная национальная партия (ННП) А. Иванова-Сухаревского, Национально-республиканская партия России (НРПР) Н. Лысенко и Национально-республиканская партия России (НРПР) Ю. Беляева.

Некоторые организации (партия Русское национальное единство и др.) создают военизированные формирования. Есть сведения об участии членов этих организаций в отдельных актах насилия против меньшинств.

Организованные группы радикально-националистического толка распространяют печатную продукцию расистского, антисемитского и «антикавказского» содержания. В средствах массовой информации, преж-

де всего в региональных газетах, особенно выходящих на юге России, публикуются материалы, возлагающие на отдельные категории населения (прежде всего выходцев с Кавказа) коллективную ответственность за рост преступности и ухудшение экономического положения и призывающие к ограничениям их прав.

Далеко не последней причиной вялого сопротивления экстремизму в России выглядит слабость собственно законодательной базы.

Действующий закон «О средствах массовой информации» в ст. 4 запрещает «злоупотребление свободой слова», то есть пропаганду тех же самых идей насилия, возбуждения розни и им подобных. В ст. 16 этого закона прописан механизм применения санкций к изданию, нарушающему требования ст. 4. Прекращение деятельности средства массовой информации помимо воли учредителя возможно только в судебном порядке. Само же обращение в суд с иском со стороны «регистрирующего органа» возможно только после неоднократных нарушений изданием в течение 12 месяцев ст. 4 Закона «О СМИ», за которые ему должно быть сделано не менее двух письменных предупреждений. Как правило, про штрафившееся издание обжалует в суде каждое такое предупреждение, следовательно, до принятия решения по этим спорам невозможно рассмотрение иска о прекращении деятельности. Но и тогда, когда, казалось бы, иск можно рассматривать, вдруг возникают новые проблемы. Например, выясняется, что ответчика уже нет, а газета, при том же составе редакции и учредителей, при том же адресе, тех же журналистах, пишущих статьи сходного содержания, начинает выходить под другим названием.

Но даже в тех редких случаях, когда дело доходит до судебного рассмотрения, гражданский процесс в России дает ответчикам неограниченные возможности затягивать рассмотрение иска, уклоняясь от явки, заявляя надуманные ходатайства об истребовании новых доказательств и т.д.

Еще большие трудности стоят на пути прекращения деятельности экстремистских общественных объединений. Министерство юстиции РФ в 1997 г. отказало в регистрации как общероссийской организации партии Русское Национальное Единство и ряду других подобных объединений. Аналогичные отказы были даны рядом региональных управлений юстиции. Тем не менее, многие организации экстремистского толка имеют официальную регистрацию, а многие действуют де-факто без регистрации. Ст.ст. 41–45 главы V Закона «Об общественных объединениях» регламентируют ответственность общественных объединений за нарушение законодательства Российской Федерации, включающую приостановление деятельности объединения и его ликвидацию. И приостановление, и ликвидация производятся исключительно в судебном порядке после неоднократных письменных предупреждений, «если эти предупреждения не были обжалованы в суд в установленном законом порядке или не признаны судом не основанными на законе». Ст. 23 того же закона в качестве возможного основания для отказа в регистрации общественного объединения называет противоречие его устава Конституции РФ и положениям ст. 16 Закона «Об общественных объединениях», корреспондирующим соответствующую конституционную норму. Многолетняя практика показала, что подавляющее большинство общественных объединений не пытались включить в свой устав виды деятельности, запрещенные Конституцией РФ и федеральными законами, однако это совершенно не мешало им этой деятельностью заниматься.

Соответствующая информация поступает из регионов.

По поводу антисемитских публикаций в газете «ЛДПР, Нижегородский выпуск» в городе в 1998 г. были собраны подписи протеста. Прокуратура возбудила уголовное дело по ст. 282 УК РФ, однако вскоре оно было прекращено в связи с тем, что «деяние перестало быть общественно опасным». А 1 декабря 1998 г. Нижегородским районным народным судом было принято решение об отказе в удовлетворении жалобы Е.И. Шеера на бездействие прокуратуры г.Н.Новгорода. Необходимо отметить, что в дальнейшем Нижегородское отделение ЛДПР высказало отрицательное отношение к националистическим действиям РНЕ.

Вместе с тем, публикации в упомянутой газете и других малотиражных изданиях, возможно, оказали провоцирующее влияние на рост межнациональной розни в регионе. В частности, в 1998 г. «в отношении преследования евреев можно отметить такие факты, как избиение раввина Нижегородской синагоги, убийство человека, за внешнюю схожесть с евреем»<sup>8</sup>. В Нижегородской области активно развиваются националистические организации (РНЕ), которые открыто распространяют националистические листовки, газеты, используют фашистскую символику, призывая к насильственным действиям в отношении национальных меньшинств. Главной причиной распространения идей

национальной нетерпимости является бездействие правоохранительных органов, в частности прокуратуры. Безнаказанность публичных националистических выступлений и бездействие областной власти становится источником для развития политического экстремизма и нетерпимости. По заявлению губернатора области И.П. Скларова, «...общественным ответом наших людей на инсинуации ЛДПРовской газетенки должно быть молчаливое презрение».

Чрезмерно терпимой можно назвать реакцию властей города и области на использование нацисткой символики, во время мероприятий, в которых принимает участие РНЕ. Так, например, в массовых мероприятиях всероссийской акции протеста, проводимых 7 октября КПРФ и профсоюзам, приняли участия представители РНЕ. 1 августа в Дивеево, в день годовщины обретения мощей преподобного Серафима Саровского, с разрешения руководства Дивеевского монастыря туда прибыло около 100 баркашевцев.

В 1998 г. в г.Дзержинске широко распространялись листовки Русского Национального Единства с призывом: «Россия ждет твою волю!» и характерной свастикой, газеты РНЕ. Активисты организации «украшали» стены зданий города антисемитскими надписями. В своих публикациях РНЕ распространяло идеологию национал-социализма, в основе которой лежит теория о расовой неравноценности. Активисты РНЕ, не встречая противодействия со стороны официальных лиц, проводили агитацию и в общеобразовательных школах. Распоряжения городских властей о противодействии подобной пропаганде неизвестны.

Необходимо отметить, что общественное мнение города в целом негативно относится к националистическим высказываниям.

В связи с происходящими на Кавказе событиями, так называемый кавказский синдром, негативное отношение, дискриминационные действия по отношению к «лицам кавказской национальности» постепенно распространяется в регионы. Даже в такие наиболее отдаленные от центра территории России, как Иркутская область. В Иркутской области, кроме кавказцев, раздражителем националистических настроений, в том числе и во властных структурах, являются лица китайской и монгольской национальности. В области прочно сформировался блок русских националистов, ядром которого является часть иркутской писательской организации. Вдохновителем «русского национализма» признан известный иркутский писатель Валентин Распутин. Деятельность этой группы писателей пользуется неослабным вниманием исполнительной и законодательной властей и щедро субсидируется из областного бюджета. Иркутские националистически настроенные организации издают свои газеты – «Русский Восток», «Иркутская культура». Они все время подчеркивают роль национальной, превосходство одной нации над другими. Насколько они влияют на мировоззрение общества, судить трудно, но, вероятно, не случайно время от времени иркутские газеты опешаю читателей, что на центральном рынке группа омонцев, или афганцев, или Иркутского казачьего войска побили и разогнали торговцев кавказской национальности. Такие события происходят не часто, но благодаря им возникает ситуация нестабильности.

#### Раздел 4. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ТРУДОВЫЕ ПРАВА

##### Повышенное значение социальных прав в России. Их источники и содержание

В России, переживающей глубокий экономический кризис (резко обострившийся в 1998 г.), социально-экономические и трудовые права имеют большое значение. В массовом сознании социально-экономическим правам обычно придается существенно большее значение, чем гражданско-политическим. При этом прочно укоренилось представление о законном, правовом, а не «произвольно-захватническом» характере обеспечения ведущих социальных потребностей. Максимально возможное удовлетворение этих потребностей будет способствовать росту уважения к правам вообще, в том числе и к правам гражданско-политическим, развитию правосознания в целом.

Основные социально-экономические права (в том виде, как они понимаются в современном российском обществе) обобщены в Конституции РФ и в признанных Россией международных актах, прежде всего во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах. Согласно ст. 15 Конституции РФ, признанные Россией нормы международного права и международные договоры являются «составной частью ее правовой системы». Более того, если признаваемые и ратифицированные Россией международные договоры устанавливают иные правила, чем предусмотрено нашими внутренними законами, «применяются правила международного договора».

<sup>8</sup> Нижегородские новости, №161.

<sup>9</sup> Дзержинец, 01.12.98, №185.

Основные социально-экономические и трудовые права человека можно разделить на две категории.

В одной из них формулируются главнейшие социальные блага, которые государство стремится предоставить своим гражданам. В соответствии с Конституцией РФ (ст.ст. 7, 37, 39, 40), Всеобщей декларацией прав человека (ст.ст. 23, 25), Международным пактом (ст.ст. 7, 11), к ним, в первую очередь, относятся:

- свободный труд в условиях безопасности и гигиены;
- справедливое и удовлетворительное 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.

К социально-экономическим и трудовым благам при­мыкают блага охраны здоровья, образования, благоприятной окружающей среды, которые также гарантируются Конституцией РФ (ст.ст. 41, 42, 43). 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 и только 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 самодетельную, 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

Анализ содержащихся в региональных докладах сведений свидетельствует, что в 1998 г., как и в предшествующие годы, ситуация с социально-экономическими и трудовыми правами в российском обществе отличалась чрезвычайной противоречивостью. И все же можно констатировать, что в целом дела с соблюдением этих прав обстоит лучше, чем в советском прошлом. Хотя некоторые нормы в последние годы (в том числе и в 1998 г.) нарушаются в большем объеме, чаще и грубее, нежели одно-два десятилетия назад.

В 1998 г. и в предшествующие годы более или менее полно, или хотя бы по преимуществу, соблюдались профсоюзные права, права относительно трудовых споров и другие социально-защитные права, т.е. вторая категория социально-экономических прав. В то же время нормы, характеризующие социальные блага (первая категория), по большей части не соблюдались или почти не соблюдались.

#### А. Профсоюзные и смежные права

В 1998 г. в России активно работали 18 общероссийских профсоюзных объединений, официально зарегистрированных Министерством юстиции РФ, и 7913 региональных профсоюзов, зарегистрированных местными органами юстиции. Точное определение числа членов этих профсоюзов пока вряд ли возможно, поскольку сведения сообщаются только самим профсоюзным руководством, а данных из независимых источников нет. Судя по социологическим опросам, в 1998 г. и в предшествующие годы в профсоюзы входили (уплачивали профсоюзные взносы) от 2/3 до 3/4 наемных работников, т.е. несколько десятков миллионов человек (по-видимому, от 40 до 50 млн.). Подавляющая часть их принадлежит к организациям, входящим в Федерацию Независимых Профсоюзов России (ФНПР), выросшую из старых советских государственно-профсоюзных образований.

Вместе с тем действовали малочисленные, но зачастую более активные новые, свободные профсоюзы, возникаю-

щие с конца 80-х годов независимо от старых профсоюзных формирований. Наиболее известные из них – Объединение социальных профсоюзов «Сошпроф», Независимый профсоюз горняков (НПГ), Федерация профсоюзов авиадиспетчеров (ФПАД) и др.

Формально охват профсоюзами работников в 90-е годы заметно ниже, чем в советское время, когда в профсоюзы входило практически все занятое население, а также пенсионеры и студенты. Более того, доля организованных, состоящих в профсоюзах работников в последнее десятилетие уменьшается из года в год. Объяснением более массового характера советских профсоюзов может служить тот факт, что членство в них 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 осознанно. По этой же причине многие профсоюзные руководители (особенно на предприятиях) по традиции подчиняются работодателям и органам власти. Но все же большинство новых профсоюзов и часть старых действуют теперь как объединения работников, стремящихся защитить их (работников) интересы. Миллионы людей, особенно среди низовых активистов, начинают понимать действительное значение профсоюзов и становятся их активными членами. Одновременно из профсоюзов уходят (обычно при смене места работы) те, кто раньше числился в них исключительно по инерции. В итоге формальные показатели осуществления права на организацию профсоюзов снижаются, тогда как уровень сознательного пользования этим правом растет.

Аналогичным образом меняется соблюдение прав, касающихся коллективных договоров. В 1998 г. в России было заключено или продолжало действовать почти 129,9 тыс. коллективных договоров (по данным Министерства труда договора имелись в 1997 г. на 17% предприятий, и в 1998 г. – на 15%). Это несколько меньше, чем в 1996 и 1997 гг. (147,5 и 146,0 тыс. соответственно), и много меньше, чем в 80-е годы, когда такие договора в обязательном порядке заключались на всех предприятиях. Но, как и в отношении профсоюзного членства, уменьшение количественных показателей отражает изменения качественные: коллективный договор сегодня – это уже не мало-содержательная «бумага для отчета», а документ, действительно влияющий 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 1998 г. легальные забастовки произошли на 11,2 тыс. предприятий и организаций, в них участвовало 530,8 тыс. человек, каждая забастовка продолжалась в среднем 5–6 дней.

Вместе с тем, отмечая соблюдение большинства профсоюзных и социально-защитных прав в 1998 г., следует указать и на многочисленные случаи их нарушения. В принципе, правомочность членов профсоюзных организаций в проведении коллективных действий для разрешения трудовых споров признается большинством общества, в том числе представителями основных ветвей власти и работодателями. Однако, несмотря на официальное признание, и чиновники, и хозяйственники, сталкиваясь с конкретными действиями, нередко начинают сопротивляться реализации профсоюзных и социально-защитных прав. Причем, стремление достичь частную выгоду соединяется здесь со своего рода искривленным неприятием «чрезмерной» самодетельности работников, неприятием, сформированным советским прошлым.

В 14 докладах из регионов приводятся примеры основных нарушений профсоюзных и смежных прав.

Чаще всего нарушение профсоюзных прав проявляется в преследовании на предприятиях и в учреждениях профсоюзных деятелей, активно отстаивающих интересы рядовых работников. Достаточно было квалифицированному рабочему одного из оборонных предприятий в г. Северске (Томская обл.) В. Баженову публично выступить против злоупотреблений начальства, как его немедленно попытались уволить якобы по сокращению штатов (хотя рядом с ним работали несравнимо менее квалифицированные и менее добросовестные рабочие). Еще более незаконное и сильное давление оказывается в тех случаях, когда профсоюзные активисты начинают готовиться и тем более проводить забастовки. После того как сотрудница Томской швейной фабрики, проработавшая там несколько десятилетий, призвала своих коллег к забастовке, администрация начала процесс выселения ее из квартиры, где она прожила 25 лет, под тем предлогом, что при вселении (четверть века назад!) не были оформлены документы.

Особенно грубо нарушаются права активистов из новых, действительно независимых и свободных профсою-

<sup>10</sup> Финансирование исследовательского проекта «Социальная ситуация и социально-экономические права человека в России», материалы которого использованы автором, осуществлялось Фондом К. и Д. МакАртуров.

зов. Как подчеркивается в докладе из Липецкой области, искусственное создание трудностей для деятельности профсоюзов Соцпроф и «Солидарность» «граничит с бандализмом со стороны администрации предприятий и города». На многих липецких предприятиях фактически осуществляется сознательная программа разрушения этих профсоюзов. Например, начальник автоколонны №1415 постоянно вызывал рядовых членов Соцпрофа к себе в кабинет, где угрозами и подачками склонял их к выходу из союза. Рабочим выдавались заранее заготовленные тексты заявлений о выходе с обещанием в случае подписания простить нарушения дисциплины, предоставить земельные участки, путевки, премии и т.п. Такую же тактику применяют работодатели в отношении членов Соцпрофа на автопредприятиях г.Бердска (Новосибирская обл.). Работодателями в преследованиях активистов Соцпрофа иной раз удается получить поддержку местных чиновников. Ю. Ташларев, председатель стачкома завода «Востсибэлемент» в г.Свирске Иркутской обл., где по инициативе Соцпрофа произошла забастовка в связи с трехлетней задержкой зарплаток, был просто арестован, а жилища его подвергнуто обыску. Впоследствии Ю. Ташларева освободили, что лишний раз подтверждает незаконность совершенных в его отношении действий. А в Нижнем Новгороде обыску было подвергнуто помещение городской организации Соцпрофа.

Соцпроф и «Солидарность» — сильные профсоюзы, существующие уже несколько лет. С новыми свободами профсоюзам дела обстоят значительно хуже. Работодатели зачастую беспринципно и произвольно саботируют всякие переговоры с ними (хотя по закону это является обязанностью администрации), а власти под наудуманными предложениями нередко отказываются их регистрировать, несмотря на то, что регистрация профсоюза должна иметь лишь уведомительный характер. Например, на одном из рязанских предприятий вновь образованная ячейка независимого профсоюзного объединения «Голубая Ока» не была зарегистрирована под тем предлогом, что на данном предприятии уже действует организация традиционного профсоюза. Отказ в регистрации вновь создаваемых небольших профсоюзов имел место также в Калининградской области.

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 вычитать профсоюзные взносы непосредственно из зарплаты и переводить соответствующие суммы на счета профсоюзов. Между тем в Башкортостане, Новосибирской и Рязанской областях известны случаи, когда бухгалтерии предприятий, вычитая взносы, не перечисляют их профсоюзам.

Нарушения профсоюзных прав усугубляются тем, что, судя по материалам мониторинга, органы власти — суды, милиция, прокуратура, учреждения юстиции — в трудовых конфликтах далеко не всегда равно справедливы и объективны к работникам и к администрации предприятий. Активные-энергичные протестные действия трудящихся — митинги, марши, забастовки, перекрытия магистралей — часто встречают энергичное противодействие представителей власти. Если протестующие грубо нарушают закон (что тоже случается), подобное противодействие может быть оправданным. Но те же органы годами терпят беззакония, произвол, злоупотребления со стороны работодателей и хозяйственников. Например, в Липецкой области правоохранительные органы постоянно «враждебны» к протестующим, а выигранные работниками судебные иски относительно невыплаченных зарплаток саботируются судебными приставами, взыскание полагающихся сумм затягивается до тех пор, пока средства для их оплаты не будут полностью расхищены или укрыты. В 1998 г. именно так развивались события на липецком заводе «Свободный Сокол».

Впрочем, к реальному нарушению трудовых и социально-защитных прав ведут не только действия работодателей и властей, к таким нарушениям ведет также пассивность тех, кому эти права предоставлены. Сегодняшнему российскому обществу в целом свойственна неразвитость социальной солидарности и, вопреки расхожим представлениям, слабость коллективизма. Работники не привыкли к коллективным действиям и не умеют их проводить. Замедляет становление профдвижения рост индивидуализма.

Трудности в становлении новых профсоюзов обусловлены еще и тем, что у работников и профсоюзных лидеров нет опыта, умение использовать возможности демократии. Только 2% участников всероссийского опроса ВЦИОМ в марте 1998 г. сказали, что работа профсоюзов в последние годы улучшилась; 35%, несмотря на очевидный рост профсоюзных свобод, считают, что она ухудшилась.

Несоблюдение трудовых прав в значительной мере объясняется неиспользованием имеющихся правовых возможностей, заключенных в коллективных договорах.

Конечно, бывают случаи, когда коллективные договоры не заключаются вследствие противодействия работодателей, желающих сохранить полную свободу рук в отношении рядовых работников. ФНПР считает, что коллективные договоры удается в последние годы заключать не более чем в 50–75% первичных профсоюзных организаций (а именно они — главные субъекты договоров со стороны работников). Можно полагать, что на предприятиях, где действуют профсоюзы и нет коллективных договоров, их отсутствие связано чаще всего с противодействием работодателей. Существуют десятки, если не сотни тысяч предприятий и организаций, где нет ни профсоюзов, ни коллективных договоров. Понятно, что это в основном мелкие предприятия, фирмы, учреждения. На них занята меньшая часть работающего населения. Но так или иначе, речь идет о миллионах работников.

В отношении этих трудовых коллективов как раз и стоит говорить, что профсоюзные права и права на коллективные договоры и коллективные трудовые споры не соблюдаются именно из-за недостаточной солидарности работников, вследствие их неумения сплотиться и использовать имеющиеся ныне правовые возможности. В нижегородском докладе приводится характерный пример. В 1998 г. была сделана попытка организовать профсоюз на российско-германском предприятии «Велла» и поручить ему заключение коллективного договора. Однако большинство работников отвергло это предложение, сославшись на «хорошие условия труда и его оплаты». Опасение потерять рабочее место оказывается сильным фактором, мешающим реализации права на коллективную защиту. Несоблюдение трудовых, профсоюзных, социально-защитных прав в результате согласия самих работников не пользоваться ими очень распространено в частных фирмах, где зарплаты в среднем в полтора–два раза выше, чем на государственных и приватизированных предприятиях. В таких фирмах как правило нет профсоюзов и гораздо шире распространены найм на основе устной договоренности, ставящей работника в полную зависимость от хозяина. По одному из обследований 1998 г., на устной основе наняты 23% работников новых частных фирм и не более одного–двух процентов работников государственных бюджетных, приватизированных предприятий и учреждений. Явно хуже соблюдаются в частных фирмах и нормы, регулирующие рабочее время, отпуск, оплату временной нетрудоспособности, увольнение и т.п. Подавляющее большинство занятых здесь готовы фактически отказаться от своих прав, предпочитая выигрыш в зарплатке и больше рассчитывая на свою индивидуальную способность отстаивать свои интересы, чем на коллективные и правовые гарантии.

Слабое развитие коллективизма и, как следствие, неиспользование социально-защитных прав свойственно очень многим работникам во всех секторах российской экономики. Знаменательны в этой связи итоги одного из всероссийских опросов ВЦИОМа, проведенного в 1998 г. и касающегося оценки вероятного поведения работающих в случае угрозы массовых увольнений. Только 10% опрошенных считают, что с ростом такой угрозы повышается сплоченность коллективов, люди начинают терпимее относиться друг к другу и организуют коллективные действия против увольнений. Еще 28% полагают, что работники в такой ситуации предпочитают честную индивидуальную стратегию выживания — лучше работают и ищут другую работу, чтобы перейти на нее до сокращения. 48% участников опроса говорят, что общая опасность обычно вызывает индивидуалистическую реакцию, повышение отчужденности («каждый за себя»), конкуренцию и конфликты между работниками, стремление приблизиться к начальству, заручиться его поддержкой.

В общем, в современной России, где большинство работников еще не усвоило в полной мере ценности солидарности и не овладело умениями коллективных действий, неиспользование возможностей составляет столь же существенную причину несоблюдения социально-защитных прав, как и прямое нарушение их работодателями, хозяйственной администрацией, властью. Соответственно, и меры, направленные на улучшение социально-правовой ситуации в нашей стране, должны, наряду с претотвращением нарушений социально-экономических прав человека и исправлением последствий таких нарушений, включать также социальное информирование и просвещение населения, стимулирование и поддержку роста его солидарности и самоорганизации.

#### **Б. Право на удовлетворительную оплату труда и достойный уровень жизни**

В 1998 г. положение с оплатой труда, пенсиями, уровнем жизни оказалось более тяжелым, чем в предшествующем году.

Среднемесячная начисленная зарплата составила в 1998 г. 1101 руб., средний размер назначенных месячных пенсий – 399 руб. При таком размере зарплат и пенсий, а также учитывая, что на долю работающих приходится примерно 45% жителей России, пенсионеров – 25%, иждивенцев – 40%, совокупные среднедушевые доходы (от которых, собственно, и зависит уровень жизни) должны были бы равняться 500–600 руб. в месяц. Фактически эти расчетные цифры ниже реально получаемых средств, так как у большей части населения имеются дополнительные доходы и приработки, не отражаемые статистикой заработков и пенсий. Полный масштаб доходов, казалось бы, должны показывать официальные сведения о денежных доходах населения, в которых учитывается вся масса получаемых населением денег. В 1998 г. они достигли 950–1000 руб. в месяц в расчете на каждого жителя страны. Но если данные без учета скрытых доходов ухаживают реальную картину, то последние показатели приукрашивают ее, поскольку они включают высокие доходы наиболее обеспеченной части населения. Поэтому следует пересчитать цифру общих среднедушевых доходов, убрав из нее доходы наиболее обеспеченных 20% населения (они получают почти половину всех доходов). С такой поправкой выходит, что среднедушевые доходы 80% населения равнялись в 1998 г. примерно 600–700 руб. в месяц, что существенно меньше 969 руб., но больше, чем 500–600 руб. (последние цифры получаются, если учитывать только открытые заработки и пенсии).

Впрочем, как бы ни уточнять цифры среднедушевых доходов, зарплат и пенсий, очевидно, что в любом случае они не могут обеспечить основной массе работников, пенсионеров и членам их семей нормального благосостояния. По ценам 1998 г. среднемесячная зарплата и официальный месячный среднедушевой доход всего населения, если их полностью расходовать на покупку какого-либо одного товара, позволяли приобрести 30–35 кг мяса, или 20–25 кг вареной колбасы; для приобретения одного пальто требовалась уже полутора-двухмесячная зарплата, телевизора – пяти-шестимесячная и т.д. Покупательная способность большинства населения в 1998 г. была в полтора раза ниже среднестатистической, а пенсий – в 2,5–3 раза.

Такие средние показатели свидетельствуют о присутствии в обществе значительных групп сильно бедствующего населения. В разные месяцы 1998 г. в России, согласно официальным данным статистики, насчитывалось от 32 до 44 млн. людей (от 21 до 30% населения), чей душевой денежный доход был ниже официального прожиточного минимума (ОПМ). При этом сам прожиточный минимум, составлявший в среднем за 1998 г. 493 руб. в месяц, обозначает у нас не границу между бедностью и достатком, но черту, за которой находится очень глубокая, абсолютная бедность, близкая к нищете.

В 1998 г. население России, в зависимости от того, какие возможности давали его ежемесячные доходы, состояло примерно из следующих категорий:

- душевые доходы лишь 10–15% населения, превосходящие 1600–2000 руб. в месяц и соответствовавшие 3–4 ОПМ, являлись, по представлениям большинства россиян, теми суммами, которые необходимы, чтобы «жить нормально» и которые позволяли достичь достойного (у вершины богатого) жизненного уровня;

- месячные доходы от 800 до 1600 руб., находившиеся между 1,5–3 ОПМ – это ниже представлений о норме благосостояния, но выше представлений о границе, с которой начинается мало-мальски приличное существование, – давали возможность примерно 30–40% населения иметь некоторую материальную обеспеченность, обычно малую, но приближающуюся к достойному уровню жизни;

- душевые доходы следующих 35–40% населения, имевших от 400 до 800 руб. месячного дохода, то есть 1–1,5 ОПМ, что, по мнению большинства россиян, давало надежду избежать крайней нищеты, но не позволяло вести сколько-нибудь приличную жизнь; эти доходы обрекали их получателей на необеспеченность, чуть прикрытую бедность и явно не были достаточными для постоянного поддержания достойного уровня жизни;

- наконец, месячные душевые доходы менее 400 руб., заметно не дотягивавшие до ОПМ, не оставляли последним 10–20% населения никакой возможности избежать настоящей, абсолютной нищеты.

Знаменательно, что показатели разделения на обеспеченных и необеспеченных, не слишком отличные от вышеприведенных, дают расчеты, проведенные Всероссийским центром уровня жизни. Согласно его оценкам, в 1998 г. доходы 45–50% населения обрекали их получателей на необеспеченность, бедность и нищету, 30–35% – на малую обеспеченность и только 20–25% имели доходы, достаточные для полной обеспеченности, зажиточной и богатой жизни.

Если при расчетах ориентироваться на фактическое потребление и учитывать не только доходы, но и накоплен-

ное имущество, взаимопомощь родственников, близких, друзей, то мы получим несколько иные цифры, отличные от доходных показателей. (До августа 1998 г. 10–20% полностью благополучных, 30–35% – бедных и бедствующих, 50–55% – находящихся в промежуточном и противоречивом положении). Однако, когда речь идет о реализации права человека на достойный уровень жизни, то определяющее значение имеет распределение по доходам, т.е. по уровню заработков и пенсий. И именно это распределение свидетельствует, что в 1998 г. от половины до двух третей российского населения, если не более, не могло реализовать это свое важнейшее социально-экономическое право.

Несоответствие трудовых доходов понятию о справедливых и удовлетворительных заработках подтверждают международные сопоставления. Средняя зарплата российских работников в 1998 г. равнялась 113 долларам в пересчете по официальному курсу и примерно 200–300 долларам по покупательной способности валют. Это в пять – десять раз меньше среднего уровня зарплат в большинстве западных стран. Это гораздо ниже сложившегося в России представления трудящихся об удовлетворительном и справедливом вознаграждении за труд. Да и сами эти представления о справедливом заработке скромнее, 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: речь тут должна идти все-таки о процентах, но не о разгах.

Закономерно, что подавляющая часть работающих в России не удовлетворена размерами своей заработной платы (79% по всероссийскому опросу в январе 1998 г., 83% – в январе 1999 г.). И самое существенное – нынешние российские заработки в среднем вдвое или втрое уступают тому, чего, согласно представлениям опрошенных, действительно заслуживает выполняемая ими работа и что соответствует «достойному вознаграждению за труд», провозглашенному в признанных Россией международных документах одним из основных социальных прав человека.

Ощущение неправомерности величины современных заработков усиливается от того, что в течение 90-х годов их реальная величина и многие, связанные с ними виды потребления, чаще снижались, чем повышались. (Напомним, что в упомянутых документах «непрерывное улучшение условий жизни» также считается одним из социальных прав.)

1998 г. был в этом отношении очень тяжелым. Августовский финансовый кризис и возобновившийся после него рост цен привели к тому, что покупательная способность зарплат, пенсий и других доходов населения резко упала. Реальная величина годовой заработной платы за 1998 г. (т.е. с учетом денег, полученных до августа-сентября, пока цены оставались относительно стабильными) сократилась по сравнению с 1997 г. на 13%, пенсий – на 5%, денежных доходов в расчете на душу населения – на 18%. Однако все сокращение пришлось на последний квартал и потому, если сравнивать аналогичные показатели конца года, окажется, что реальное содержание их в декабре 1998 г. было на треть меньше, чем в декабре 1997 г. Конкретно, средние заработки составили тогда 65% декабрьской оплаты труда 1997 г., средние пенсии – 68%, располагаемые среднедушевые денежные доходы – 69%. Соответственно, осенью 1998 г. у двух третей – трех четвертей населения заметно уменьшилось потребление. Судя по всероссийскому обследованию, в ноябре 1998 г. 76% опрошенных пришлось отказаться от покупок некоторых продовольственных товаров, 70% – одежды и обуви, 68% – ряда товаров повседневного спроса.

Массовое ощущение нарушения социальной справедливости и социальных прав обостряет тот факт, что резкое уменьшение доходов населения в 1998 г. вполне укладывается в долговременную тенденцию снижения доходов. На протяжении 1990–1998 гг. реальные открытые заработки и пенсии уменьшились более чем наполовину, денежные доходы – на треть. Резко ухудшилось питание, распалась привычная система рекреации и детского отдыха. В отличие от гражданско-политической ситуации, свободы профсоюзов, трудовых отношений, положение с оплатой труда и многими видами потребления стало в абсолютных и относительных цифрах более тяжелым, чем было в последний советский период.

Конечно, ухудшились не все материальные условия существования. Некоторые стороны жизни, наоборот, улучшились в это время или остались на прежнем уровне. Объективно в 90-е годы происходило не одностороннее снижение жизненного стандарта, но разнонаправленное изменение различных его составляющих. Однако в субъективном восприятии большинства условия и уровень жизни главным образом, если не исключительно, ухудшились, и в 1998 г. – очень существенно. Отсюда почти всеобщее убеждение, что нарушения социально-экономических прав человека у нас не просто случаются, но преобладают в

отношении всего круга социальных прав. В частности, в 1998 г. лишь 16% взрослого населения, охваченного опросами ВЦИОМ, считали, что в нашем обществе обеспечиваются социальные права. 71% опрошенных были уверены, что эти права не соблюдаются, остальные не имели твердого мнения.

Подобное единодушие объяснимо и в известном смысле оправдано. Тем важнее в попытке беспристрастного рассмотрения принимать в расчет объективное 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 требуются большие материальные ресурсы и время, 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» (см. 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 или достойном уровне жизни, что характеризует долговременную перспективу обеспечения социально-экономических прав человека; во-вторых, на основе выделения немедленно решаемых социальных проблем и уяснения таким образом актуальных задач улучшения социально-правовой ситуации.

В рамках подобного двухуровневого рассмотрения надо признать, что в современной России нет реальной возможности полностью обеспечить в короткие сроки достойный уровень жизни, отвечающий современным стандартам (которые в России уже известны народному большинству и восприняты им). Решающее значение в этой связи имеет глубина переходного кризиса, переживаемого российским обществом и российской экономикой. На протяжении 90-х гг. валовой внутренний продукт уменьшился в полтора — два раза и составил в 1998 г. лишь 57–58% от уровня 1990 г. Даже если принять в расчет скрытые (теневые и не полностью учитываемые) формы производства, нынешний объем российского ВВП составляет не более двух третей от того, что создавалось девять-десять лет назад.

Недостижимость в ближайшее время многих благ, которые воспринимаются в российском обществе как необходимые слагаемые достатка, обуславливается еще и тем, что сколь бы ни был кризис глубок и как бы чувствительно ни ударил он по условиям повседневного существования, происшедшие перемены практически не снизили привычные 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 оторванным от уровня реальных экономических возможностей страны. Вместо некоторого опережения запросов сравнительно с ресурсами образовался глубокий разрыв между ними. То, что справедливо ощущается большинством населения как его естественное право, объективно нельзя реализовать сейчас или в близком будущем. В подобных обстоятельствах безоговорочное выдвигание 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 достойный уровень жизни. Умолчание о нарушении этих прав станет лицемерным искажением действительности и ни к чему, кроме выпадения правозащитных идей из народного сознания, не поведет. 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.

Для честной характеристики положения с правом на справедливый заработок, удовлетворительную пенсию, достойный уровень жизни не меньшее значение имеет выявление тех нарушений и тех проблем, которые могут решаться в относительно краткие сроки уже сейчас. Иными словами, речь идет о тех сторонах оплаты труда или уров-

ня жизни, где мыслимо уже в ближайшее время обеспечить примерно такое же соблюдение социальных прав, как в отношении профсоюзов, коллективных договоров и шире — права на образование, охрану здоровья, жилище и т.п. То есть, достижения ситуации, когда права чаще соблюдаются, чем нарушаются.

Указать потенциально быстро устранимые нарушения применительно к ситуации 1998 г. нетрудно, поскольку они и связанные с ними узлы нерешенных (но решаемых) социальных проблем, к сожалению, широко распространены в российской действительности.

#### **В. Невыплата зарботков и пенсий**

В ряду социальных прав, касающихся оплаты труда и уровня жизни, — задержки и невыплаты зарботков, пенсий, пособий — важнейшее нарушение, которое имело место в 1998 г., хотя столь широкое распространение задержек и невыплат отнюдь не было неизбежным. Показательно, что о нарушениях этого рода говорится в 22 региональных докладах, — чаще, чем о любых других проблемах соблюдения социально-экономических прав.

С экономико-правовой точки зрения, задержки зарплат и пенсий на много недель или месяцев образуют своего рода принудительный, беспроцентный заем, который государство и работодатели насильственно берут у работников, пенсионеров, получателей пособий. Если задержанные деньги не отдаются годами, то они из долга фактически превращаются в произвольный вычет части доходов населения. В социально-правовом смысле, задержки и невыплаты являют собой открытый и вызывающий произвол, противоречащий простейшему чувству справедливости. С чисто правовой точки зрения, это — полное беззаконие и, в частности, нарушение оговоренных в Конституции РФ прав человека на вознаграждение за труд и обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности и т.п. (ст.ст. 37, 39)

Невыплаты, развивавшиеся у нас с 1993-1994 гг., достигли в 1998 г. необычайно широких масштабов. В конце 1997 г. — начале 1998 г. зарплату вовремя или с задержкой менее месяца получали примерно две трети работников. В середине 1998 г. одновременно и полностью зарботки выплачивались лишь одной трети трудящихся, а к осени — только одной четверти. В последние месяцы года началось постепенное сокращение задержек. Но все же и в декабре вовремя или с небольшим опозданием зарплата была выдана менее чем трети работников. В общем, на протяжении 1998 г. около двух третей трудящихся надолго и совершенно незаконно лишились честно заработанных и начисленных им денег. Своевременно не получали в 1998 г. пенсий и большинство пенсионеров.

С распространением невыплат, естественно, росли и суммы задолженности по заработной плате и пенсиям. Перешедший на январь 1998 г. долг прошлых лет по оплате труда составил 52–53 млрд. рублей. В течение большей части 1998 г. выплаты старых долгов постоянно отставали от новых недоплат. В результате общий долг возрос к июлю до 84 млрд. рублей, а к октябрю — до 88 млрд. рублей. В это время невыплаты достигли наивысшего уровня за весь период существования проблемы (1993–1999 гг.). Несмотря на начавшееся улучшение, по итогам 1998 г. невыплаченными остались 77 млрд. рублей заработанных денег и около 30 млрд. рублей пенсий.

Учет сумм задолженности по зарплатам и сравнение их с общим фондом заработной платы ведут к несколько неожиданным выводам. Сравнение сумм задолженности с общим фондом заработной платы свидетельствует, что в материально-денежном смысле задолженность уменьшает реальные доходы работников в довольно ограниченной мере, во всяком случае, много меньше, чем инфляция. Совокупность недоплат, оставшихся невозмещенными с 1994 по 1998, составила 11-12% годовой суммы зарботков за один 1998 г. Между тем они изымались из зарботков в течение пяти лет и правильнее было бы сравнивать долг по зарплате со всей суммой последних. То, что государство и работодатели забрали у трудящихся непосредственно в 1998 г., более точно показывает чистый прирост недоплаченных денег в течение данного года. Прирост этот равнялся 24–25 млрд. рублей или три — четыре процента всех начисленных в течение года зарплат, т.е. примерно двухнедельному зарботку. У тех, кому фактически остались должны работодатели и государство, вычет в среднем в полтора-два раза больше. Но инфляция за тот же 1998 г. забрала 13–14% реальных зарботков и 17–18% реальных доходов. Если же говорить только о послеавгустовских месяцах, когда, собственно, и росли цены, реальная зарплата и доходы уменьшились на 30-35%.

И все-таки, несмотря на формальную ограниченность окончательных денежных потерь, невыплаты являются не просто наглым нарушением социально-экономических прав человека, но и существенным общественно-значимым отступлением от них. Для большинства семей, с трудом «дотягивающих» до зарплаты или до пенсии, одно-

двухмесячные задержки, не говоря уже о более длительных, оборачиваются серьезными материальными и психологическими трудностями. К тому же в условиях инфляции возвращение задержанных денег без процентов и индексации (как это было в 1998 г.) означает реальную потерю заметной их части. Наконец, самое главное: невыплаты оказывают чрезвычайно мощное возмущающее воздействие на социально-психологическое состояние общества.

Конфликтотенный потенциал различных социальных тягот и различных нарушений социально-экономических прав зависит не только от величины, но и от формы, вида нарушений. Рубль, отнятый у работника или пенсионера посредством невыплат, вызывает гораздо более острое недовольство, чем рубль, потерянный в ходе инфляции. Видимо, инфляция ощущается большинством как стихия, не подверженная чьей-то личной злой воле, по крайней мере воле тех, с кем работник сталкивается в повседневной жизни. В то же время невозможно получить заработанные и начисленные деньги взглядом прямым беззаконием, мало чем отличающимся от простого грабежа. Задержки зарплаток и пенсий не только затрудняют жизнь, но унижают человека, попирают достоинство, бесовенно нарушают его простейшие, самые очевидные права. К тому же всегда есть конкретное лицо, формально ответственное за своевременные выплаты. И в самом деле, хотя рост невыплат, как и инфляция, есть объективный процесс, задержки заработной платы, пенсий, пособий связаны со злоупотреблениями и корыстным умыслом несравнимо чаще, чем повышение цен.

В результате с середины 90-х гг., несмотря на сравнительно ограниченную величину недоплаченных сумм, именно невыплаты стали главным источником наиболее острых трудовых и социально-экономических конфликтов, и при том конфликтов с сильно выраженным стихийным неорганизованным началом.

Повышенная опасность социальных возмущений, порождаемых невыплатами, с чрезвычайной ясностью выявилась в 1998 г. В угольной отрасли, где невыплаты затронули свыше 90% занятых и где сосредоточена наиболее способная к протесту часть работников, длительные задержки зарплаток стали причиной небывалого обострения трудовых конфликтов, принявших форму резких социально-политических потрясений. Возмущение незаконными задержками зарплаток, невозможность терпеть наглое продолжение невыплат довели массовое настроение в угольных регионах до такого накала, когда люди, стремясь к законным, признанным обществом целям и ценностям, готовы использовать для их достижения незаконные, разрушительные средства. Это привело к усилению стихийно-иррациональных начал шахтерского протеста (за счет ослабления организованно-рациональных), что и вылилось в массовые перекрытия железных дорог весной и летом 1998 г. Защита одного права соединилась с нарушением другого.

Конечно, переход к «рельсовой войне» имел определенное оправдание. В течение зимы и весны 1998 г. шахтеры требовали от властей и работодателей принять меры по сокращению задолженности. Никакой реакции не последовало. Более того, в марте-апреле федеральный центр, занятый правительственными перестановками, как будто вообще перестал замечать шахтерское недовольство. Когда же разразилась «рельсовая война», власти немедленно стали уделять больше внимания угольным проблемам, мобилизовали имеющиеся резервы, начали переговоры, стремясь достичь взаимоприемлемых решений. С этой точки зрения шахтерские акции оказали действие и заставили власти и работодателей искать пути выхода из кризиса неплатежей.

Однако участники «рельсовой войны» продолжали или возобновляли блокирование железных дорог уже и тогда, когда стало очевидным, что такие действия причиняют больше вреда чем пользы, в том числе и самим их инициаторам. Первоначально акция «рельсовой войны», в которой нарушение законности было если и не оправдано, то объяснимо тем, что оно вызвано еще более незаконными действиями или бездействием властей, превращалась в акцию не только незаконную, но и самогубительную.

Такое взрывоопасное соединение в «рельсовой войне» незаконных, стихийно-иррациональных и законно-организованных действий во многом явилось результатом специфического воздействия невыплат на массовое сознание. Так что до тех пор, пока в стране будут происходить массовые задержки зарплаток, сохранится угроза незаконных, неконтролируемых действий трудящихся. Лишнее доказательство тому — меньшая острота и большая организованность социального протеста в конце 1998 г., когда общее снижение доходов шло даже быстрее, чем раньше, но стало смягчаться положение с самой острой, самой конфликтотенной формой их ущемления — задержками зарплаток.

Будучи критически значимыми, невыплаты зарплаток, пенсий, пособий принадлежат к той категории социальных тягот и нарушений социально-экономических прав, которые (в отличие от многих других) нельзя считать неустрашимыми даже при нынешнем состоянии российской экономики и нынешних ресурсах. В конце концов, финансово-экономические масштабы проблемы достаточно ограничены. Не слишком большой масштаб материальной потери от невыплат, не снижая их социальной остроты, делает вопрос разрешимым. Если принять во внимание иерархию общественной важности и вычленив невыплаты трудовых доходов из всей совокупности неплатежей, станет ясно, что для погашения долговременной задолженности по зарплаткам, пенсиям, пособиям и предотвращению ее возобновления нужны дополнительные ежегодные ресурсы порядка 5% ВВП. Это много, но все-таки это не многократное увеличение ВВП, необходимое для повышения вознаграждения за труд до сумм, при которых можно будет обеспечить соблюдение права на достойный уровень жизни в целом. Кроме этого, для недопущения массовых невыплат необходимо соблюдение законности, порядка, пресечение злоупотреблений, прекращение попыток «заткнуть дыры» бюджетного дефицита задержкой зарплаток и пенсий, последовательного отказа от державно-милитаристских амбиций и непозволительной сегодня роскоши вроде реставрации кремлевских дворцов.

Особенно сильная реакция народного большинства на задержки зарплаток, пенсий, пособий выражает, помимо всего прочего, ощущение их потенциальной устранимости. Связанные с ними нарушения прав были поэтому в 1998 г. одним из самых актуальных факторов ухудшения социально-правовой ситуации и, скорее всего, будут играть эту роль до тех пор, пока они сохраняются в сколько-нибудь широких масштабах.

#### Г. Другие потенциально устранимые нарушения социально-экономических прав

Помимо невыплат, стоит упомянуть некоторые другие нарушения социальных прав, устранение или существенное смягчение которых потенциально достижимо на нынешнем этапе. (Некоторые из них отчасти связаны с невыплатами.)

Например, несоблюдение права на защиту от безработицы в 1998 г. выразилось, главным образом, в невыплате соответствующих пособий. Задержки пособий по безработице получили в это время даже большее распространение, нежели невыплата зарплаток. Правда, непосредственно в 1998 г. проблема защиты от безработицы была относительно менее актуальна сравнительно со многими другими социально-экономическими противоречиями, инфляцией и невыплатами прежде всего. До последнего времени безработица в России была заметно меньше, чем на пиках переходного кризиса в других посткоммунистических странах, хотя сам экономический кризис оказался у нас несравнимо более тяжелым. Да и продолжительность безработицы у большинства обычно не превышала полугодия. В сущности, до 1998 г. в России удавалось «замешать» массовую безработицу резким уменьшением зарплаток, при котором можно было снижать издержки, не избавляясь от всей избыточной занятости.

Похоже, однако, положение начинает меняться. В 1998 г. безработица, оставаясь меньшей, чем бывало в кризисные годы в других бывших социалистических странах (а также во многих западных государствах), стала заметно возрастать и у нас. Число безработных увеличилось в течение года с 8,3 млн. почти до 9 млн. человек, их доля в экономически активном населении — с 11,4 до 12,4%. Всероссийский опрос в конце 1998 г. показал, что 44% работающих признают вероятность потери рабочего места в ближайшие месяцы. Больше трети из них не верят, что в таком случае они смогут быстро найти другую работу.

Не исключено, что в подобных переменах отражается начало перехода от мягкого, вялотекущего сокращения занятости к острой, быстро развивающейся безработице. Во всяком случае в середине 1999 г. работу искали уже около 15% экономически активного населения России.

Рост безработицы — при том, что одновременно сокращаются задержки зарплаток и пенсий — может в ближайшем будущем превратиться в главную социальную проблему нашего общества. Меры, направленные на ее смягчение и обеспечение полагающейся по закону помощи безработным, выплата пособий в том числе, окажутся в подобных условиях приоритетной задачей социальной политики и соблюдения социально-экономических прав.

С невыплатами зарплаток по сути дела сходно и такое специфичное для 1998 г. нарушение социально-экономических прав — как фактическое изъятие вкладов населения в коммерческих банках после августовского кризиса. По данным опросов ВЦИОМ и Союза потребителей России, вклады 20–30% населения оказались в это время полностью или частично потерянными («замороженными» в банках). Конечно, есть надежда, что со временем они

будут возвращены. Но, как и в случае невыплат, владельцы вкладов при таком «замораживании» произвольно лишаются права на распоряжение своей собственностью. К тому же, прошедший рост цен может в 2-3 раза обесценить вклады, даже если со временем их возвратят.

Сам по себе проигрыш клиента, который доверился банку, ведущему рискованную игру ради высоких процентов, не является результатом нарушения его социально-экономических и гражданских прав. Однако в российских условиях есть основание полагать, что, попав в тяжелый кризис, большинство крупных банков не расплатилось с клиентами хотя бы в той мере, в какой это было возможно. Вместо этого многие банки с помощью различных ухищрений скрыли оставшиеся у них средства, в сущности, похитив их у вкладчиков.

Здесь нарушение прав владельца вклада очевидно, а то, что оно затрагивает интересы от 1/5 до 1/4 населения, придает злоупотреблениям этого рода особо опасный для общества характер, превращает их в нарушение социально-экономических прав человека, нарушение тем более нетерпимое, что его можно было смягчить в очень короткие сроки.

Правозащитная деятельность в этом случае, естественно, не должна быть направлена на возмещение ущерба вкладчикам из бюджетных средств, т.е. за счет остальных, не пострадавших граждан. Однако меры, имеющие целью выявление средств, незаконно скрытых банками и иными финансовыми институтами, а также передача этих средств вкладчикам, носит вполне правовой характер и явно отвечает элементарному чувству справедливости.

#### **Раздел 5. ПОЛОЖЕНИЕ НАИБОЛЕЕ УЯЗВИМЫХ ГРУПП НАСЕЛЕНИЯ**

##### **А. Положение этнических или национальных меньшинств**

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 Российской Федерации 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.

Ст. 19 Конституции РФ говорит о недопустимости дискриминации по национальному, религиозному и пр. признакам. Ст. 29 Конституции РФ, провозглашающая свободу мысли и слова, вместе с тем содержит запрет «пропаганды или агитации, возбуждающей 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 и ограничения свободы слова и злоупотреблений.

Такие действия, как подстрекательство к дискриминации и предоставление любой помощи для расистской деятельности, не формулируются и не выделяются в россий-

ском уголовном законодательстве как составы преступления. Проблемы предотвращения дискриминации не воспринимаются как приоритетные – ни на федеральном, ни на региональном уровнях. Антидискриминационное положение ст. 19, п. 2 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 Гражданского Кодекса 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 Гражданского Кодекса 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.

Информация, которой располагают сотрудники правозащитного центра «Мемориал», полученная в результате полевых исследований и по другим источникам, позволяет им утверждать, что в ряде ситуаций Российская Федерация грубо нарушает свои обязательства по Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, выполняет их ненадлежащим образом или не принимает необходимых мер, которые предусмотрены Конвенцией и проведение которых в жизнь является в существующих условиях вполне реальным. (Доклад «О соблюдении Российской Федерацией Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации» – 1998 г.). В докладе поясняется, что имеется в виду не столько прямая дискриминация по этническому признаку, сколько преднамеренные исключения или ограничения, направленные против лиц, относящихся к расовым (этническим) меньшинствам, проводимые на основе иных признаков: ограничения на свободу передвижения, выбор места жительства, требований к знанию языка и т.п.

Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации рассмотрел периодический отчет России. Комитет выразил озабоченность этническими конфликтами и ростом числа случаев расовой дискриминации. Он призвал Россию принять необходимые меры по защите прав человека в Чечне, Ингушетии и Северной Осетии, привлечь к ответственности виновных в нарушениях гуманитарного права, предоставить пострадавшим в таких конфликтах достаточную компенсацию и обеспечить процесс возвращения перемещенных лиц в нормальные условия.

##### **Шовинизм в нормативных актах и в практической политике представителей органов государственной власти**

Конституция России запрещает какую-либо дискриминацию граждан по национальному признаку. Попыткой реализовать эту норму стала отмена так называемого «пятого пункта» – пункта с указанием национальной принадлежности в общегражданском паспорте.

В составе населения России преобладает русская национальность, и в целом страна характеризуется терпимым отношением к национальным меньшинствам.

Вместе с тем правоприменительная практика государства содержит элементы нетерпимости к «инородцам». В частности, сюда можно отнести многочисленные случаи ограничения права на свободу выбора места жительства в регионах. Существует и регламентированный порядок особого контроля со стороны правоохранительных органов за «лицами кавказской национальности», а также за выходцами из стран Азии. Сложившаяся практика проверок паспортного режима по национальному признаку характеризует дискриминационные убеждения руководителей правоохранительных органов.

Насилие со стороны милиции в отношении национальных меньшинств в Москве и его молчаливое одобрение мэром Ю.М. Лужковым способствовали возникновению атмосферы попустительства проявлениям насилия на расовой почве. Это стало одной из причин участившихся случаев нападений «бритоголовых» на представителей национальных меньшинств. Инцидент с американским морским пехотинцем африканского происхождения в мае, привлечший внимание СМИ, не был единственным случаем. Темнокожие люди, включая беженцев и студентов с Кавказа, из Средней Азии, Африки и Азии, постоянно становились объектом притеснений, угроз и насилия со стороны группы

подростков. В конце апреля, накануне и после дня рождения А. Гитлера, наблюдалась эскалация насилия со стороны «бритоголовых» в отношении выходцев из Азии и Африки. «Бритоголовых» также обвиняли в майском взрыве синагоги в Марьиной роще в Москве.

Власти Краснодарского края, в частности, губернатором края Николаем Кондратенко используется наиболее радикальная риторика националистического характера, направленная против этнических меньшинств, особенно неславянского и «кавказского» происхождения (армян, турок, курдов, ассирийцев, евреев). Кондратенко выступал с откровенно расистскими и антисемитскими заявлениями. Согласно ст. 2, п. 1 Устава края, принятого краевым Законодательным Собранием в новой редакции 4 июля 1997 г., «Краснодарский край является исторической территорией формирования кубанского казачества, исконным местом проживания русского народа... Это обстоятельство учитывается при формировании и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления».

Заявления представителей краевых властей также подтверждают, что их деятельность направлена на создание преимущественных условий для русских и лиц, относящихся к казачеству. В тексте Постановления главы администрации Краснодарского края №130 «О фактах грубого нарушения законов Российской Федерации и нормативных актов Краснодарского края, регулирующих регистрацию граждан, порядок землепользования и строительства в городе Сочи» от 11.04.97 в вину городской администрации прямо ставится предоставление регистрации по месту жительства, оформление российского гражданства и выдачи разрешений на браки лицам армянской и грузинской национальности.

В 1998 г. не было ни одного официального сообщения о случаях насилия в отношении национальных меньшинств со стороны милиции или казаков.

Имеются проявления и «нерусского» шовинизма. В республиках в составе РФ, как и в других субъектах федерации, где 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 т.н. «титულным» национальностям. К примеру, этнические адыгейцы составляют немногим более 20 % населения Республики Адыгея, но более 70% среди членов республиканского Парламента и правительства. В Республике Башкортостан этнические башкиры составляют 22% населения, но около половины членов парламента и большинство членов правительства.

#### **Непризнание в качестве российских граждан ряда категорий бывших граждан СССР**

Некоторые четко выделяемые по этническому признаку группы граждан бывшего СССР, которые вынужденно прибыли на территорию России до распада Советского Союза, не получили прописки (регистрации по месту жительства) из-за произвольного отказа региональных властей и в силу этого, вопреки закону, не признаются властями в качестве граждан РФ. Согласно части 1 ст. 13 Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г., «гражданами Российской Федерации признаются все граждане бывшего СССР, постоянно проживавшие на территории Российской Федерации на день вступления в силу настоящего Закона, если в течение одного года после этого дня они не заявят о своем нежелании состоять в гражданстве Российской Федерации». Ни Закон РФ «О гражданстве Российской Федерации», ни подзаконные акты, определяющие порядок приобретения и оформления российского гражданства (Указы Президента РФ №386 от 10 апреля 1992 г. и №2299 от 27 декабря 1993 г. и приказ МВД №330 от 30 июня 1994 г.) не приравнивают «постоянное проживание» к наличию «постоянной прописки» или «регистрации по месту жительства». Согласно ст. 20 Гражданского Кодекса РФ, местом постоянного проживания является место фактического проживания, то, где лицо постоянно или преимущественно проживает. Тем не менее, органы власти, прежде всего структуры МВД, де-факто в своей деятельности исходят из тождества понятий «постоянное проживание» и «наличие регистрации по месту жительства», при том что предоставление таковой регистрации, фактически вопреки федеральному законодательству, носит разрешительный характер. Возникает замкнутый круг: отсутствие прописки (разрешения на проживание) было

основанием для непризнания российского гражданства, а непризнание гражданства используется как предлог для отказа в регистрации по месту жительства (фактически в том же разрешении на проживание), наличием которого обуславливается на практике возможность пользования большинством прав и свобод.

К категории лиц, чье гражданство осталось непризнанным вопреки федеральному законодательству, нужно отнести: 1) месхетинских турок, вынужденно переселившихся из Узбекистана в 1989–1990 гг. на территорию Краснодарского края и Кабардино-Балкарской Республики – более 14 тыс. человек; 2) часть курдов из Армении и Азербайджана, искавших убежища в России (в Краснодарском крае и Республике Адыгея) в 1988–1990 гг. – от двух до четырех тыс.; 3) часть армян, бежавших из Азербайджана в 1988–1990 гг. (Москва, Московская область, Краснодарский и Ставропольский края, Ростовская область) – около 50 тыс.; 4) часть осетин-беженцев с территории Грузии 1990–1991 гг. (Республика Северная Осетия – Алания) – от 30 до 40 тыс. человек.

Таким образом, ситуация не подпадает под действие оговорки, содержащейся в п. 3, ст. 1 Конвенции ООН о расовой дискриминации, поскольку в данном случае речь идет не о положениях национального законодательства, касающихся национальной принадлежности, гражданства или натурализации, а о практической политике, означающей нарушение федерального законодательства и носящей избирательный по расовому признаку характер.

#### **Избирательный подход (по этническому признаку) в предоставлении статуса беженца, вынужденного переселенца**

Осенью 1992 г. в результате боевых действий в Абхазии эту республику вынужденно покинуло не менее 30 тыс. человек. До 5 тыс. человек были также эвакуированы из Сухуми в октябре 1993 г. Россия для них была страной первого убежища. Если русские и абхазы практически все получили статус вынужденных переселенцев, то этого оказались лишены большинство армяны и практически все этнические грузины. В настоящее время на территории Краснодарского края находится, по разным оценкам, от 17 до 21 тыс. этнических грузин, вынужденно покинувших Абхазию, из них до 11 тыс. – на территории Сочи. За исключением нескольких десятков человек, они лишены какого-либо легального статуса и регистрации по месту жительства, соответственно – всех основных гражданских и социальных прав. Этим людям не дают возможность получить легальный статус не только на территории Краснодарского края, но и в крупных городах, региональных центрах.

#### **Проявления расизма в деятельности сотрудников правоохранительных органов**

Дискриминационное поведение сотрудников прежде всего МВД стало распространенной практикой на всей территории страны и является наиболее острой проблемой в крупных городах (Москва, Санкт-Петербург) и ряде южных регионов (Краснодарский и Ставропольский края, Ростовская область). Оно проявляется в избирательных и частых задержаниях лиц, относящихся к т.н. «визуальным» меньшинствам (отличающимся по антропологическому типу от основной массы населения – это прежде всего выходцы с Кавказа и из Средней Азии), а также незаконном и неспровоцированном применении насилия к задержанным, вымогательстве денег, произвольных и непропорционально частых обысках жилых помещений, принадлежащих лицам, относящимся к меньшинствам, или офисов фирм, которыми те владеют, произвольном изъятии их личного имущества и товаров. В ходе проверок и задержаний лица, относящиеся к меньшинствам, также часто подвергаются обращению, унижающему их человеческое и национальное достоинство.

Эта практика прямо провоцируется тем, что с начала 1990-х гг. властями значительной части субъектов Российской Федерации установлены сложные процедуры регистрации по месту пребывания. Единая процедура регистрации в стране в целом на деле отсутствует, и на разных территориях порядок регистрации окончательно устанавливается региональными нормативными актами. Вследствие этого значительная часть людей, находящихся временно за пределами регионов своего постоянного проживания и не прошедших весьма обременительной процедуры регистрации, попадает в категорию нарушителей местных правил и подлежит санкциям. Избирательное внимание к меньшинствам и дискриминационное обращение в ряде случаев оправдывается распространяемым по инициативе региональных властей и руководителей органов внутренних дел представлением о повышенной криминогенности выходцев из кавказского региона России и сопредельных стран.

### Отказ правоохранительных органов от равной защиты граждан, подвергающихся насилию со стороны экстремистских группировок

В большинстве случаев насильственные действия против лиц, относящихся к расовым меньшинствам, совершаются в южных регионах РФ (Краснодарский и Ставропольский края, Ростовская и Волгоградская области) члены организаций, именующих себя казачьими. Правоохранительные органы либо отказываются от преследования в установленном законом порядке виновных, либо привлекают к ответственности только отдельных лиц. После избития месхетинских турок на хуторе Армянский (ноябрь 1995 г., Крымский район Краснодарского края) к уголовной ответственности был привлечен один человек (хотя в акции участвовало несколько десятков), после приговора суда в 1996 г. он вышел на свободу из-за вмешательства губернатора Краснодарского края. Администрация, Управление внутренних дел и прокуратура Ставропольского края не увидела состава правонарушения в выселении чеченцев из пос. Терского в июне 1995 г. (по официальной версии, чеченцы выехали добровольно). До настоящего времени местное самоуправление пос. Терского и органы власти Буденновского района препятствуют пяти семьям чеченцев, желающих вернуться на прежнее место жительства. Такой же была реакция властей Краснодарского края на выселение под угрозой избитий и поджогов четырех семей азербайджанцев и крымских татар с хутора Виноградный Крымского района после схода 29 июля 1997 г. Милиция не пыталась прекратить массовые нападения на торговые павильоны, принадлежащие выходцам с Кавказа (азербайджанцам, армянам и чеченцам), погромы и поджоги, совершавшиеся агрессивной толпой молодежи в г. Удомле Тверской области в ночь с 9 на 10 мая 1998 г. Местные и региональные власти оценили этот инцидент как «стихийный межэтнический конфликт», а депутаты городского совета открыто поддержали погромщиков. Никто из участвовавших в погроме не был привлечен к ответственности. 7 мая 1998 г. молодой торговец азербайджанского происхождения был убит на рынке «Лужники» в Москве, предположительно членом неонацистской группы. Убийство произошло на глазах сотрудников милиции, но они не сделали попыток вмешаться. Немного позднее спонтанная демонстрация азербайджанцев, протестовавших против расистского насилия, была разогнана, а многие ее участники сильно избиты.

### Положение месхетинских турок в Краснодарском крае

Месхетинские турки (месхетинцы) – туркоязычный мусульманский народ, депортированный в 1944 г. из Южной Грузии в республику Центральной Азии; всего в границах бывшего СССР живет около 290 тыс. турок. В 1989–1990 гг. после столкновений на этнической почве Узбекистан вынужденно покинуло около 90 тыс. турок. Около 60 тыс. из них искали убежища на территории Российской Федерации (в то время – одной из союзных республик), из них более 13 тыс. в Краснодарском крае и от 400 до 700 человек в Кабардино-балкарской Республике. Региональные власти в Краснодарском крае и КБР отказались предоставить этим людям прописку (ныне регистрация по месту жительства), что означало для них лишение основных гражданских, политических и социальных прав.

Жилые дома, которые месхетинцы приобрели после прибытия в Краснодарский край в 1989–1990 гг., не были официально оформлены из-за специального запрета, введенного в то время. Месхетинцы в Краснодарском крае и КБР, как и другие лица, не получившие регистрации по месту жительства (прописки), официально не признаются российскими гражданами, хотя месхетинцы постоянно и на законных основаниях проживали на российской территории на момент распада СССР, являлись гражданами СССР и не отказывались от российского гражданства. Месхетинским туркам не разрешено устраиваться на работу на постоянной основе. В реальности они не могут получать и восстанавливать (в случае утраты или повреждения) личные документы (паспорта или водительские права). Их браки официально не регистрируются и не признаются. Месхетинцы полностью лишены доступа к системе социальной защиты (им не выплачиваются пенсии и пособия) и к системе страховой медицины. Они не могут получить образование более высокого уровня, чем среднее.

Ситуация в Краснодарском крае отличается от ситуации в КБР тем, что в Краснодарском крае региональные власти официально выделяют турок с 1992 г. как особую формальную категорию и объект специальных ограничений, не распространяющихся на другие группы населения, и принимают специальные меры, чтобы вынудить турок выехать с территории края. 24 апреля 1996 г. Законодательное Собрание Краснодарского края приняло Постановление №291-П «О мерах по снижению напряженности в межнациональных отношениях в районах компактного расселения турок-месхетинцев, временно проживающих на

территории Краснодарского края», в соответствии с которым совершеннолетние месхетинцы были обязаны каждые три месяца проходить особую регистрационную процедуру, подучать справки о фактическом проживании и платить за это (в соответствии с п. 2 Постановления) сбор в размере минимального размера заработной платы (83,4 тыс. руб.), что составляет для месхетинцев существенную сумму. Выдаваемые справки позволяли месхетинцам перерегистрировать автомобили на соответствующий период и устраиваться на работу по временным договорам на срок не более двух месяцев. П. 2 Постановления №291-П прямо противоречит федеральному закону «О государственной пошлине» 1991 г. В мае 1997 г. прокурор Краснодарского края вынес протест в отношении п. 2 Постановления №291-П, после чего этот пункт был отменен краевым Законодательным Собранием. С июня по инструкциям, данным краевым Главным Управлением внутренних дел, местные власти стали регистрировать месхетинцев как лиц, прибывших из стран СНГ для кратковременного пребывания в крае, на срок в 45 суток, и взимать за это сбор в размере 188 тыс. рублей с человека. Автотранспортные средства перерегистрируются на тот же период.

Особый регистрационный режим для месхетинских турок привел к появлению летом 1997 г. новых репрессивных мер и санкций. Власти прекратили формально начавшийся в феврале 1995 г. процесс выдачи паспортов для молодых людей по достижении ими совершеннолетия. Месхетинцам в местных администрациях перестали выдавать целый ряд справок. Во всех подобных случаях в качестве предлога должностные лица ссылаются на отсутствие у заявителей временной регистрации на 45 суток или на необходимость получения такой регистрации всеми турками соответствующего населенного пункта. На некоторых предприятиях туркам не выдают заработную плату до тех пор, пока те не предъявят справки о временной регистрации. По меньшей мере десятки турок были уволены с нескольких предприятий Крымского и Абинского районов. 19 рабочих (в основном женщины) подверглись увольнению в июле-сентябре 1997 г. на агрофирме «Кубань» (станция Варениковская Крымского района). Это же предприятие в 1997 г. перестало сдавать землю в аренду туркам. Месхетинцы все чаще проверяются сотрудниками милиции и даже ГАИ и штрафуются за отсутствие постоянной или временной регистрации. В последние месяцы также более частыми стали массированные «проверки паспортного режима», включающие в себя обход и осмотр жилых домов. Известны отдельные случаи задержания и содержания под стражей (на срок до 9 суток) в Крымском районе турок под предлогом отсутствия у них регистрации или личных документов. Официальные лица на краевом и на районном уровнях признают, что проводимая политика направлена на то, чтобы, создав туркам невыносимые условия жизни, стимулировать выезд турок за пределы края.

С мая 1998 г. краснодарская краевая администрация пытается вынудить турок к эмиграции в Турцию. Тем туркам, которые заявляют о своем желании эмигрировать, разрешают продавать жилые дома местным властям (которые получают соответствующие средства на эти цели от Федеральной миграционной службы и позднее перепродают эти дома) и получать советские зарубежные паспорта. Эти паспорта выпускаются с серьезными нарушениями закона: их срок действия установлен в один год (вместо пяти лет, предусмотренных законом), чтобы получить их, турки должны сдавать внутренние советские паспорта и другие личные документы. Таким образом, делается все, чтобы исключить возвращение этих лиц в Россию. В июле 1998 г. более двадцати месхетинских семей выехали из Краснодарского края в Турцию, в сентябре ожидался выезд еще семьдесят семей. Однако между Турцией и Россией не заключено никаких соглашений о переселении месхетинцев в Турцию и их приеме там. Турки выезжают в Турцию по туристическим ваучерам и после истечения срока их действия фактически оказываются на положении нелегальных иммигрантов.

Браки лиц, не имеющих регистрации по месту жительства, вопреки закону официально не регистрируются, при этом с отказами в регистрации преимущественно сталкиваются лица, относящиеся к этническим меньшинствам.

В Краснодарском крае Постановлением главы администрации края №172 «О некоторых вопросах регистрации браков на территории Краснодарского края» от 28 декабря 1991 г. был установлен разрешительный порядок заключения браков для жителей края с лицами, прибывающими из пределов РФ, а Постановлением №389 «Об ограничении регистрации расторжения брака для некоторых категорий граждан на территории Краснодарского края» от 24 августа 1992 г. – также разводов (оба акта отменены в ноябре 1997 г.). В обоих случаях разрешения должны были выдавать главы администраций соответствующих районов или городов. Все известные случаи отказов касаются только лиц,

относящихся к нацменьшинствам (армянам, грузинам, курдам, туркам).

В ситуации, описанной в разделе, относящемся к п. 1 «а» Ст. 2 Конвенции, и связанной с положением месхетинских туropol в Краснодарском крае, федеральные органы государственной власти, в частности, Администрация Президента РФ, Генеральная Прокуратура, Министерство внутренних дел, Министерство по делам национальностей и федеративным отношениям РФ занимают позицию, означающую открытую поддержку миграционной и национальной политики властей Краснодарского края. По сообщению агентства ИТАР-ТАСС от 24 ноября 1997 г., заместитель министра по делам национальностей и федеративным отношениям Владимир Бауэр заявил, что «...в следующем году начнется переселение туropol-месхетинцев, которые самовольно компактно поселились в Краснодарском крае. Их пребывание здесь считается временным».

#### Проявления «политического» антисемитизма: позиция властей отдельных регионов

Из ряда регионов поступает информация о том, что националистические (в том числе антисемитские) выпады допускают и представители местных органов власти, руководители общественно-политических организаций так называемой «патриотической ориентации».

Так, Брянская областная дума встала на защиту депутата Государственной думы РФ А. Макашова. Брянский депутат Государственной думы РФ от фракции КППР слесарь В. Шандыбин по Брянскому радио заявил: «Беда России – в обилии нерусских лиц на телеэкране»<sup>11</sup>. Рупором антисемитских и националистических высказываний являются газеты «Брянская правда» и «Брянский рабочий», выражающие позицию обкома КППР (секретарь А.В. Шульга) и губернатора (Ю.Е. Лодкина). В этих газетах регулярно перепечатываются и комментируются статьи из известной праворадикальной газеты «Завтра» и др. изданий, где проводится точка зрения, что во всем виноваты евреи. Л. Рогова пишет: «Не коммунисты, а «демократы» разжигают межнациональные разборки. Называя коммунистов фашистами и антисемитами, они выполняют дьявольский план Запада. Среди банкиров-олигархов (семибанкирщины) большинство – евреи. Они признают, что 50 % экономики РФ контролируется ими. В окружении Президента, в бывшем правительстве Черномырдина тоже порядком было евреев или полудевреев. Все они вместе с русскими олигархами захватили власть, развалили экономику, разграбили национальные богатства, обрели людей на голод и нищету. Разве это не провоцирует ненависть народа к олигархии любой национальности, разве это не провоцирует антисемитизм? Один «умный еврей» (выражение Коржакова, бывшего шефа охраны Президента), журналист Минкину, на вопрос, кто управляет Россией, ответил: «Еврей!»<sup>12</sup>

В обращении Совета ветеранов войны и труда, вооруженных сил и правоохранительных органов, направленном в областную администрацию, говорится: «...как глумятся картавые СМИ над нашей историей и вождями... героическую поступь, славный путь советского периода жизни изображают как сплошные ГУЛАГи и расстрелы, продолжительные карточки и голод, лишения и рабский труд. Школы снабжаются соросовскими учебниками, историю России пишут КРЕДЕРЫ. Кому нужна злобная антируская газета на Брянщине?» (речь идет о газете «Брянское время», обращение ветеранов поместила газета «Брянский рабочий»).

Глава администрации Рязанской области В.Н. Любимов определил задачу своей деятельности на посту губернатора – установить «русское правление» (речь на митинге в годовщину Октябрьской Революции 7 ноября 1998 г.)<sup>13</sup>.

Некто под псевдонимом «ККК»<sup>14</sup> писал в газете Рязанского обкома КППР «Приокская правда»: «Ворожье, нажавшись падали, собирается на юг, наверное в Израиль. Природный нюх на запах народного гнева безошибочно подсказал Наине Иосифовне, что пора драть (дралать?) из «этой страны» к чертовой матери... Борис Абрамович срочно покупает за рубежом недвижимость для спасения... от ненавистного русского народа».

18 августа 1998 г. в г.Рязани на заседании «круглого стола», посвященного проблемам невыплаты заработной платы, председатель Ассоциации товаропроизводителей Рязанской области Смирных Анатолий Павлович в своем выступлении заявил: «Почему нашим имуществом, которое создавал весь народ, распоряжаются Чубайсы, Уризонны, Лившицы и разные Ельцины? Мы не наведем экономического порядка в стране до тех пор, пока в Москве будет существовать израильско-еврейское правительство».

1 ноября 1998 г. в ходе экологического митинга в г.Сасово Рязанской области председатель Сасовской городской общественной организации «Предприниматель», Александр Александрович Поздников, публично «ставил в вину» главе администрации г.Сасово, Николаю Соломоновичу Израйлиту, его национальную принадлежность (по информации участника митинга В.А. Ферапошкина).

Подобных примеров приводится множество. Официальные власти слабо реагируют на такого рода грубейшие нарушения Конституции.

Проявления антисемитизма выражаются также в регулярно появляющихся на ограждениях, стенах, вагонах электропоездов оскорбительных надписей в адрес евреев и государства Израиль. Необходимо заметить, что подобные надписи зачастую сопровождаются лозунгами типа «голосуем за КППР!», «Зюганов – спаситель России», изображениями серпа и молота, красных пятиконечных звезд и т.п. Данные факты позволяют предположить, что националистические, антисемитские лозунги могут являться выражением мнения части членов местных коммунистических партий и организаций. (По собственной информации составителей доклада и материалам группы привлеченных экспертов и партнерских неправительственных организаций).

#### Положение малочисленных народов – коренных жителей северных и восточных территорий России

Серьезную проблему представляет положение малочисленных народов – коренных жителей северных и восточных территорий России. Вот лишь два примера. В районе Крайнего Севера, в Иркутской обл. и др. регионах, живут эвенки, в предгорьях Саянского хребта – тофы. Общее у них и у других народов-аборигенов то, что все они живут в условиях полной социальной дискриминации. Некоторые народы находятся на грани вымирания. Внутреннее формирование национальных общин давно утратило какую-либо систему саморегулирования. До 50-х годов их общины объединяли действующие национальные Советы, но в период войны сами национальные общины были подрезаны под корень всеобщей мобилизацией мужского населения: из каждых девяти призванных на фронт мужчин вернулись только двое. 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 правовое поле на жизнеобеспечение и управление. В-третьих, в Иркутской области до сих пор отсутствует «Закон о статусе родовых и общинных угодий». Принятию данного закона с 1992 г. противостояло крупное финансово-промышленное лобби в областной администрации и Законодательном собрании, выражающее интересы нефте-газо-золотодобытчиков. Последние ведут на территории национальных общин изыскания и разработку природных ресурсов без предварительной этносоциальной и этно-экологической проработки. В результате три последних охотничьих сезона аборигены-промысловики приходят домой с пустыми руками: исчезает соболь, дикий олень, резко сокращается летний улов рыбы, которая является основным продуктом питания эвенков.

Таким образом, «управление» национальными общинами сверху, при отсутствии законодательной базы в эпоху «дикого рынка» и индустриального экстремизма акционерных компаний, приводит к фактическому уничтожению среды обитания аборигенов, их социальному и экономическому разорению, обрекает малые национальные меньшинства на скорое вымирание<sup>15</sup>.

Мэр Нижнеудинского района С. Худоногова в газете «Восточно-Сибирская правда» в статье «Все мы – тофалары...» пишет: «наша народность оторвана от Большой земли и связана с ней лишь авиацией. Мы просили предусмотреть в областном бюджете отдельной зашифрованной статьей вопрос «Жизнеобеспечение Тофаларии», направление целевой дотации на авиаперевозки, санавиацию, выделение целевых кредитов для закупки товаров. Нас поддержали, в том числе лично губернатор Б.А. Говорин. Выделили 4,5 млн. рублей. Но направлено на эти цели только 875 тысяч – 19%... Высокий уровень безработицы, несвоевременные выплаты зарплат обостряют ситуацию и вызывают воз-

<sup>11</sup> Брянское Время, №28, 08.07.98.

<sup>12</sup> Вместе мы – сила // Брянская правда, №51, 18.12.98.

<sup>13</sup> Назарова О. Демонстрация. В бой за власть Советов // Рязанские новости, №19, 12.11.98.

<sup>14</sup> Ельцина послали... Ельцин собирается в путь // Приокская правда, №37, 24.09.98 (тираж 7 тыс. экз.).

<sup>15</sup> Путь в никуда? // Земля, №7, декабрь 1998.

мушения. Русскоязычное население думает выехать на Большую землю в поисках работы...»<sup>16</sup>.

Ирина Еловская, заместитель мэра Катангского района, рассказывает корреспонденту: «Средний доход на человека в районе 500 рублей. У эвенков – 200, а прожиточный минимум – 700. Проезд (только самолетом) до Иркутска 1100 рублей. Если человеку грозит потеря зрения или для спасения жизни требуется срочная операция, мы не можем найти денег даже в один конец... Страшные вещи говорят у нас женщины: «Боюсь заболеть, потому что на это у меня нет денег. Если уж заболеешь, лучше сразу умереть. Это дешевле». Мы посчитали. Району полагаются всем на зарплату 17 тысяч рублей, а похоронить всех нас можно за 5 тысяч! Туберкулез – это наш бич. На севере нашего района есть небольшое село эвенков, там все туберкулезники. Проехать туда на машине невозможно, вывезти их в больницу вертолетом – нет средств. Там человеку поставить диагноз болезни некому. В четырех населенных пунктах района медиков вообще нет»<sup>17</sup>.

#### **Б. Положение женщин и дискриминация по половому признаку**

В соответствии с законодательством Российской Федерации женщинам обеспечен равный с мужчинами доступ к государственной службе и участию во внешнеполитической деятельности. Однако фактически женщины лишь незначительно представлены в высших эшелонах государственной власти, на ответственных постах в производственной и финансовой сферах, в ассоциациях предпринимателей. Участие женщин в управлении характеризуется тем, что при общем большом количестве женщин-служащих в органах исполнительной власти (69,6%) высокие должности занимают только 1,7% женщин, высшие должности 0%, в органах местного самоуправления – 0,51%.

По мнению авторов доклада из Пермской области, положение женщин можно охарактеризовать следующим образом:

- женщины отсутствуют на высших должностях и, как следствие, не могут оказывать влияние на принимаемые решения;
- они отчуждены от формирования политики в масштабах области;
- у женщин низкая общественная активность, неверие в свои силы;
- произошло снижение спроса на женский труд, в частности, в связи с социальными льготами, делающими женский труд невыгодным для работодателя, из-за ужесточения требований по охране труда;
- несоответствие профессиональной квалификации женщин спросу на рынке труда;
- отсутствие или недостаточное развитие новых сфер приложения женского труда;
- отсутствие начального стартового финансирования в сфере предпринимательства;
- сокращение бюджетной сферы, в которой традиционно занято большое количество женщин;
- растут профзаболевания (при наступлении последующей инвалидности около 30%).

Экономическая обстановка сегодня такова, что все меньше мужчин зарабатывают достаточно для содержания семьи. Подавляющее число женщин хотят иметь работу из-за экономической необходимости. Необходимость иметь работу – это прежде всего фактор выживания семьи, связанный с заботой и ответственностью за детей. Доля женщин среди безработных без профессии – 62,9%, с длительным перерывом в работе – 65,9%.

Сохранение высокой доли женщин в составе безработных объясняется жесткими условиями борьбы между полами на рынке труда. Сегодня работодатель отдает предпочтение мужчине. Переход экономики страны к рыночным отношениям изменил положение женщин. С одной стороны, у женщины сегодня больше возможностей (наемный труд на предприятиях различной формы собственности, предпринимательство). С другой стороны, женщина, из-за меньшей конкурентоспособности (дети, домашние заботы), становится первым кандидатом на увольнение в случае закрытия предприятия, сокращения штатов и т.п. Доля лиц, уволенных по сокращению штатов, в Пермской области составляет 50,8% (1997 г. – 23,8%), уволенных по собственному желанию – 29,8% (1997 г. – 48,6%).

Система государственных социальных льгот работающим женщинам делает их невыгодными работниками. Повышается риск потерять работу, ослабевают защищенность в трудовой сфере, сокращаются возможности получения нового места работы, профессиональной карьеры, повышения квалификации, переобучения, – во многом из-за необходимости особой охраны труда и действия социальных льгот, связанных с охраной материнства. Кроме того, даже

вне зависимости от реальной занятости в семье, женщина воспринимается администрацией предприятий и учреждений как нестабильный и неэффективный сотрудник.

Фактов грубых нарушений прав женщин, проявления по отношению к ним дискриминации со стороны государственных органов юридически, в судебном порядке, в региональных докладах не зафиксировано. Озабоченность вызывает высокий процент безработицы среди женщин.

Женская безработица – это прежде всего вытеснение с рабочих мест женщин с высшим образованием, специалистов в сфере интеллектуального труда.

Службы занятости отмечают, что образовательный уровень безработных женщин области выше, чем уровень безработных мужчин. Женщины среди безработных с высшим образованием в 1998 г. составили 61,4%. Со средним профессиональным образованием – 76,6%, со средним общим образованием 62,1%. Среди безработных женщины с неполным средним образованием составляют 50,9%. Доля общей численности женщин, поставленных на учет, – 56%, доля трудоустроенных женщин – 56,4%. До присвоения статуса безработного было трудоустроено 21% незанятых мужчин и лишь 13% незанятых женщин, т.е. трудовая мотивация мужчин и спрос на мужскую рабочую силу значительно выше. По категории безработных эффективность трудоустройства женщин составила 29%, а мужчин 32%. Средняя продолжительность периода поиска работы на 1 января 1999 г. у мужчин, трудоустроенных Службой занятости в Перми, – около пяти месяцев, у женщин – 5,7 месяца; по области у мужчин – 5,8 месяца, у женщин – 6,4 месяца.

Дискриминацией, основанной на гендерных признаках, необходимо признать неравноценный пенсионный возраст, установленный государством для мужчин, который в настоящее время превышает средний возраст смертности.

Основные причины, влияющие на «хроническую» женскую безработицу:

- отсутствие вакансий, особенно в сельской местности;
- неумение и нежелание женщин приспосабливаться к существующим условиям на рынке труда;
- несвоевременная выплата заработной платы;
- несоответствие спроса и предложения рабочей силы на рынке труда;
- возрастной ценз (до 40 лет);
- ликвидация предприятий на территории сельских районов;
- неприятие временных, надомных работ;
- нежелание и неспособность организовать свое дело.

Недостаточная социальная и правовая защищенность в сфере труда, отсутствие надлежащего контроля за соблюдением правил и норм охраны труда и техники безопасности (особенно в негосударственном секторе) негативно влияют на здоровье работающих женщин.

Число работниц, выполняющих работы низкой квалификации, более чем в два раза превышает аналогичный показатель у мужчин. Службы занятости предоставляют обучение по профессиям низкой квалификации – швея, воспитатель и т.д.

Концентрация женщин в традиционных секторах экономики, на относительно низко оплачиваемой работе ведет к сохранению, а в ряде случаев – к увеличению разрыва в заработной плате мужчин и женщин.

#### **Насилие против женщин**

Сексуальное и домашнее насилие против женщин в России продолжает оставаться огромной проблемой, в разрешении которой государство и особенно правоохранительные органы не проявляют достаточной заинтересованности.

Правоохранительная система РФ ставит существенные препятствия женщинам, желающим обратиться к защите закона. Статистика говорит об относительном уменьшении доли преступлений против женщин. По данным за 1996 г. зарегистрировано 10 888 изнасилований и попыток изнасилования. Однако независимые исследования говорят о том, что только пять – десять процентов жертв обращаются в милицию и лишь около трех процентов таких дел доходят до суда. Что касается насилия в семье, то, по официальным данным того же периода, ежегодно около 14 тыс. женщин погибает от рук других членов семьи, почти 80 тыс. становятся жертвами всякого рода преступлений по причине ревности, ссор и иных бытовых мотивов. Процесс подачи заявлений о случаях домашнего и сексуального насилия, возбуждения уголовных дел и их расследования в органах дознания и следствия иллюстрируется примерами массовых предрассудков, привычным в органах МВД пренебрежением правами и интересами жертв и прямыми нарушениями законности со стороны представителей власти.

Правительство России и власти в регионах ограничиваются в этом вопросе лишь общими декларациями, не требуя от правоохранительных органов существенных изменений в работе. По мнению общественных организаций, государ-

<sup>16</sup> Вып. от 24 июня 1998 г.

<sup>17</sup> Дешевле умереть // СМ, №1, 28.07.98.

ство почти не участвует хотя бы в содействии возникшим за последние годы кризисным центрам, телефонам доверия и группам поддержки для женщин – жертв насилия. Эти неправительственные организации предлагают конкретные законодательные и практические меры по изменению ситуации, большинство из них до сих пор даже не рассмотрены представительными и исполнительными органами власти.

#### **В. Положение лиц в местах лишения свободы**

Меры по обновлению нормативной базы и передаче уголовно-исполнительной системы из Министерства внутренних дел в ведение Министерства юстиции России мало что изменили в фактическом положении лиц, содержащихся в местах лишения свободы.

Базовый нормативный акт пенитенциарной системы – Уголовно-исполнительный кодекс РФ – не внес ожидаемого вклада в ее реформу, а его положения о правах заключенных были заведомо нереальными в силу небольших экономических возможностей государства. В самом Кодексе имеются ссылки на эти обстоятельства для того, чтобы оправдать избирательное использование международных документов по проблемам пенитенциарных учреждений.

По сведениям, поступающим от неправительственных организаций в регионах, профильных правозащитных организаций и государственных учреждений, обстановка с положением подозреваемых, обвиняемых и осужденных, содержащихся в местах лишения свободы, продолжает оставаться критической.

Особую тревогу вызывает здоровье заключенных и то, как оказывается им медицинская помощь. Отбывание наказания осложняется повышенным риском для здоровья и невысокими шансами на выздоровление в случае болезни. Более десяти тысяч российских заключенных умирает ежегодно (из них две тысячи до судебного приговора) от недоедания, туберкулеза и других заболеваний.

Ощущается нехватка лечебно-профилактических и лечебно-исправительных учреждений. Многие больницы и туберкулезные диспансеры переполнены. Так, в одном из учреждений Мурманской области в больнице на 210 койко-мест и соответствующим штатом медперсонала находится 580 больных.

В лечебных учреждениях не хватает оборудования, лекарств и препаратов. Централизованные поставки имущества и медикаментов, как сообщают из Свердловской области, прекратились с мая 1997 г.

Настоящим бедствием является повсеместное и широкое распространение заболеваний туберкулезом. На Международной конференции «Уголовная политика и тюремная реформа – новые подходы» (декабрь 1998 г., Москва) отмечалось, что среди заключенных много заболевших наиболее опасной формой лекарственно устойчивого туберкулеза, которой заражены около 20 тысяч человек, а заболевание всеми формами туберкулеза в исправительных учреждениях системы исполнения наказаний в 44 раза выше, чем по стране. По данным Минюста РФ на 1 января 1999 г. общее число заключенных, больных активной формой туберкулеза, составило огромную цифру в 92 тысячи человек.

В исправительных учреждениях Пермской области примерно две с половиной тысячи больных туберкулезом. За последние пять лет смертность от этой болезни увеличилась в 32 раза. Исправительные колонии и следственные изоляторы стали одним из источников распространения туберкулеза. Например, из 672 зарегистрированных туберкулезных больных в г.Казани 256 – бывшие заключенные.

В местах лишения свободы содержится 2300 ВИЧ-инфицированных. Их положение в условиях тюремного режима особенно тяжелое. Нет раздельного содержания, попытки исправительных учреждений по созданию локальных участков проблемы не решают. Осужденных, больных СПИДом, не принимают в некоторые исправительные колонии из-за отсутствия отдельных мест для их содержания. Проводится дискриминация этих больных со стороны администрации, выражающаяся в запрете на длительные свидания, прогулки и т.д. Особенно страдают в местах лишения свободы ВИЧ-инфицированные заключенные из числа несовершеннолетних.

Во многих регионах отмечается сложная ситуация с обеспечением медикаментами и средствами личной гигиены в женских колониях, в частности, для девочек-подростков.

В докладе Уполномоченного по правам человека Республики Башкортостан поднимается вопрос о санитарном состоянии в местах заключения и охране здоровья заключенных. Государственные центры санэпиднадзора свели к минимуму свою деятельность в системе исполнения наказаний, ссылаясь на наличие ведомственного надзора. Однако санитарные службы МВД в связи с передачей учреждений исполнения наказаний в Министерство юстиции в настоящее время отстранены от этого надзора. В результа-

те, контроль за санитарным состоянием мест лишения свободы практически отсутствует.

Хроническое и существенное недофинансирование уголовно-исполнительной системы отрицательно влияет на обеспечение материально-бытовых нужд заключенных. Пенитенциарные учреждения вынуждены принимать меры по самовыживанию, обращаться к населению, местным властям и международным организациям с просьбами об оказании материальной помощи.

По-прежнему остается первоочередной проблемой перегруженность многих мест лишения свободы, особенно следственных изоляторов и изоляторов временного содержания.

Все это влияет на санитарное состояние камер, приводит к кислородному голоданию, обморокам со смертельными исходами, распространению педикулеза, чесотки, невозможности раздельного содержания больных и здоровых. В большем числе СИЗО заключенные не имеют индивидуальных спальных мест и вынуждены спать по очереди (Липецкая, Брянская, Нижегородская области и другие регионы). Так, в исправительной колонии №2 Новосибирской области 800 заключенных живут в аварийном бараке, редко моются в бане, не имеют спальных принадлежностей, вчетвером занимают одну койку, на которой спят по очереди – двое днем, двое ночью.

Обращает на себя внимание информация с мест о том, что исправительные учреждения располагаются в экологически неблагоприятных зонах, рядом с вредными для здоровья объектами. В Республике Татарстан ВТК для несовершеннолетних находится вблизи предприятий нефтепереработки АО «Оргсинтез», больница учреждения №148/2 примыкает к экологически опасным промышленным предприятиям «Нэфис» и «Мемета».

Не изменилось положение с условиями этапирования заключенных. Оно осуществляется в непригодных транспортных средствах, без обеспечения питанием и медицинской помощью.

От заключенных поступает много жалоб на некачественное и низкокалорийное питание. На питание одного заключенного из федерального бюджета выделялось 67 копеек в день, что соответствует стоимости трех стограммовых кусков хлеба. Эти данные по состоянию на август 1998 г. приводились на Международной конференции в Москве в декабре 1998 г. и в сообщениях из Свердловской, Брянской областей и Республики Мордовия.

На материальном положении исправительной системы сказалось резкое снижение трудовой занятости заключенных. Проблемы трудового использования имеются в исправительных учреждениях большинства регионов РФ.

Так, на оплачиваемых работах в учреждениях Брянской области, включая обслуживание самих учреждений, занято только 34% осужденных. В результате большинство осужденных не могут приобретать продукты питания, оказывать материальную помощь семьям, получать платные медицинские услуги. В Ростовской области три четверти заключенных используется на неквалифицированных работах с зарплатой 30 рублей в месяц.

Следует отметить, что усилиями администрации некоторых исправительных учреждений и местных органов власти удается поддерживать более или менее приемлемые условия по материальному обеспечению и содержанию заключенных. В различных регионах РФ уровень материального обеспечения может существенно различаться. В Липецкой области, например, на содержание одного заключенного выделяется 70 рублей в месяц, а в Ростовской – 215 рублей.

Российские исправительные учреждения так и не избавились от необоснованного и противоправного применения силы, издевательств над заключенными со стороны администрации и сокамерников.

Из учреждений, расположенных в Нижегородской, Липецкой и Пермской областях, поступают жалобы заключенных на факты использования в колониях и СИЗО подразделений спецназа для проведения репрессивных мероприятий. В Нижегородской области в 1998 г. после годичного перерыва для наведения порядка вновь стали привлекаться подразделения спецназа. В областную комиссию по правам человека поступили жалобы о неспровоцированном введении в СИЗО и ПКТ колонии №5 взвода спецназовцев, которые учинили насилие, побои и издеательства. Аналогичную коллективную жалобу направили в местные правозащитные организации 30 заключенных колонии №37 Пермской области.

Для воздействия на заключенных и их наказания широко применяются штрафные изоляторы, помещения камерного типа. Штрафные помещения как правило имеют бетонные полы и стены, закрытые щитами окна, без вентиляции и отопления. Немало жалоб и критических публикаций в средствах массовой информации на практику использования администрациями мест заключения так называемых пресс-хат – специальных камер, где заключенные подвер-

гаются физическому насилию, издевательствам с целью оказания на них давления, например, для получения от них различной информации.

Правила режима содержания заключенных нарушаются и в других вопросах: ограничение времени пользования туалетом, запрет на прогулки, запрет сидеть на кроватях, пользоваться личными вещами. Такие факты вскрываются во время проведения органами прокуратуры проверок мест лишения свободы. Например, Усольской городской прокуратурой (Пермская область) было рассмотрено 217 жалоб заключенных на незаконное водворение в ШИЗО и ПКТ, на недозволенные методы воздействия, неудовлетворительные условия содержания и др. Более половины жалоб были разрешены положительно.

Формально ограничений на переписку заключенных нет, но поступают многочисленные жалобы на продажу писем (Липецкая область, Республика Мордовия). Известны случаи, когда администрация мест заключения подвергала цензуре переписку заключенных с официальными органами, после чего с осужденными, направившими жалобы на действия администрации, в обязательном порядке проводились беседы по обсуждаемому вопросу (Нижегородская область). Есть запреты на пользование литературой, кроме той, что имеется в библиотеках исправительных учреждений, в том числе зафиксированы запреты на пользование нормативными материалами и кодексами (Пермская область).

Заключенные и правозащитные организации предъявляют претензии к эффективности прокурорских и ведомственных проверок по фактам нарушения прав заключенных и служебных злоупотреблений персонала учреждений. В 1998 г. Государственной Думой РФ по вине правительства так и не был рассмотрен законопроект об организации независимого гражданского контроля за местами заключения и содержанием под стражей, тем более что действующее законодательство (в частности, новый Уголовно-исполнительный кодекс РФ от 1997 г.) фактически не содержит положений об общественном контроле или не дает его представителям реальных полномочий.

Положение заключенных в учреждениях уголовно-исполнительной системы внушает серьезные опасения и поэтому требует принятия кардинальных мер со стороны государства и общества.

Министерством юстиции Российской Федерации и Главным управлением исполнения наказаний разработана программа законодательных и других мер по снижению количества содержащихся в следственных изоляторах, декриминализации некоторых видов деяний, расширения применения альтернативных видов наказаний, созданию специальных служб по социальной реабилитации и помощи освобождающимся из мест лишения свободы,ведению действенного контроля за положением дел в пенитенциарной системе России и окончательного принятия Федеральным Собранием Закона «Об общественном контроле за обеспечением прав задержанных, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, арестованных, осужденных и о содействии общественных объединений работе учреждений и органов, исполняющих наказания, и мест содержания под стражей».

#### **Г. Положение бывших заключенных**

В Минимальных стандартных правилах обращения с заключенными 1955 г., положения которых рекомендованы государствам — членам ООН для учета в своей законодательной деятельности и административной практике, говорится, что обязанности государства не прекращаются с освобождением заключенных. Необходимо иметь как государственные, так и негосударственные органы, способные проявлять действительную заботу об освобождаемых, борясь с предрассудками, жертвами которых являются освобождаемые, и помогая им вновь включиться в жизнь общества (п. 64 Правил).

В ст. 3 Уголовно-исполнительного кодекса РФ специально подчеркивается, что рекомендации международных организаций учитываются в уголовно-исполнительном законодательстве России в соответствии и при наличии необходимых экономических и социальных возможностей. Вопросы помощи осужденным, освобождаемым из мест лишения свободы, продекларированы в специальной главе Кодекса. Однако реализация этих положений не имеет достаточно разработанной нормативной базы. На практике проблема адаптации бывших заключенных к жизни в новых условиях и оказания социальной помощи особо нуждающимся категориям освобожденных из мест лишения свободы приобретает все большую остроту.

Почти повсеместно у освобожденных лиц возникают проблемы в связи с устройством на работу. Во многом эти трудности обусловлены современным положением дел на рынке труда и традиционно подозрительным отношением к бывшим заключенным в российском обществе.

Случаи прямого отказа в приеме на работу по причине судимости редки, обычно работодатели ссылаются на от-

сутствие рабочих мест, экономические трудности и другие обстоятельства. Не принимают на работу не только в частные, акционерные предприятия и организации, но и в государственные структуры. Правило о письменных и мотивированных отказах в приеме на работу обычно не соблюдается.

В Воронежской области, как сообщают неправительственные правозащитные организации, около 90% освобожденных из мест лишения свободы не могут найти какую-либо работу.

В Республике Мордовия гражданин С. Агафонов, освобожденный из колонии, ни жилья, ни работы не нашел, живет в лесу, добывая себе пропитание на садовых участках.

В Мурманской области отмечены факты, когда возвратившиеся к месту прежнего жительства при устройстве на работу лишаются полярных надбавок, которые они получали до осуждения.

Возникает немало проблем с реализацией права освобожденных на свободу передвижения, выбор места жительства и обеспечение жильем.

Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 23 июня 1995 г. признал неконституционными положения ст. 60 Жилищного кодекса РСФСР, допускающие лишение гражданина права пользования жилыми помещениями в случае временного отсутствия, в том числе и при осуждении к лишению свободы на срок свыше 6 месяцев. Эта норма в силу части шестой ст. 125 Конституции РФ утратила силу, однако на практике она продолжает применяться, особенно в отношении лиц, лишившихся жилья еще в период действия названной нормы.

Жителя Республики Мордовия гражданина Ю. Каткова, осужденного к лишению свободы, «выписали» даже из кооперативной квартиры, за которую он и его семья выплачивали пай.

Суды отказывают бывшим заключенным в их исках о восстановлении их прав на утраченное в связи с осуждением к лишению свободы жилье, ссылаясь на то, что постановление Конституционного Суда РФ по этому вопросу якобы не имеет обратной силы. Такие решения принял, например, Мещанский муниципальный суд города Москвы 5 февраля 1999 г. Это решение поддержал и Мосгорсуд по иску гражданина В.А. Ерманок.

Осложняется вселение бывших заключенных в ранее занимаемые ими помещения в случаях, когда эти помещения приватизировались в период нахождения лица в местах лишения свободы.

Местные власти нередко препятствуют бывшим заключенным в праве на свободу передвижения и выбора места жительства.

По сообщению Краснодарской Краевой ассоциации по защите прав человека, на территории Кубани запрещают селиться лицам, побывавшим в заключении.

Недостаточно четкие положения Закона РФ от 14 июля 1992 г. (в редакциях от 31 июля 1998 г. и от 2 апреля 1999 г.) «О закрытом административно-территориальном образовании» — об ограничениях на въезд и постоянное проживание граждан на таких объектах — позволяет органам власти запрещать возвращаться в эти места бывшим жителям, освобождающимся из мест лишения свободы.

Жителя Нижегородской области Г.Н. Медведева после отбывания наказания не пустили домой на закрытую территорию, где он родился, вырос и жил до 19 лет, даже несмотря на то, что он болен туберкулезом и нуждается в уходе близких.

Имеются сложности с регистрацией освобожденных из заключения в центрах социальной реабилитации. Такая ситуация возникла у гражданина С. Кузнецова в г. Нижнем Новгороде: зарегистрировали его только на три месяца, тогда как, согласно решениям Конституционного Суда РФ, регистрация по месту временного пребывания не должна ограничиваться какими-то сроками.

Освобождающиеся из мест лишения свободы часто не получают помощи, предусмотренной в ст. 181 Уголовно-исполнительного Кодекса РФ, по обеспечению деньгами на переезд к месту жительства, необходимой одеждой, единовременными денежными пособиями. Немало фактов невыплаты денег, заработанных во время отбывания наказания, или выплаты производятся позаплатно: при освобождении, затем по почте. В результате погашение долга продолжается годами, деньги обесцениваются (о таких фактах говорится в докладах по Липецкой, Нижегородской, Брянской и других областях).

Правозащитные организации и официальные государственные учреждения отмечают особо неблагоприятную ситуацию в трудовом и бытовом трудоустройстве после освобождения из мест лишения свободы больных туберкулезом, ВИЧ-инфицированных, инвалидов и лиц пожилого возраста.

Решение проблемы адаптации и оказания социальной помощи бывшим заключенным будет тем более трудным,

что в местах лишения свободы почти половина заключенных — это лица без постоянного места жительства, гарантированного заработка и с утраченным здоровьем, о чем говорилось на международной конференции «Уголовная политика и тюремная реформа — новые подходы», проводившейся в Москве в декабре 1998 г.

#### **Д. Положение военнослужащих, проходящих службу по призыву**

В 1998 г. приняты новые базовые законодательные акты о порядке прохождения службы и правовом положении военнослужащих: Закон Российской Федерации «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. и Закон Российской Федерации «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. Новые законы впервые зафиксировали необходимость соблюдения прав человека в армейских условиях.

При этом положения военных законов о правах и свободах военнослужащих, в том числе и наименее защищенной категории — военнослужащих, проходящих службу по призыву (ранее они назывались военнослужащими срочной службы), — в значительной степени носят декларативный характер, а некоторые положения этих законов вызывают сомнения в их юридической обоснованности. В частности, в ст. 6 Закона «О статусе военнослужащих» идет речь о праве на свободу передвижения и выбор места жительства, но по смыслу статьи это право сводится к правилам передвижения в расположении воинской части, которое, как известно, ограничено забором и охраняется, а выезд за пределы гарнизона регулируется воинскими уставами, не имеющими статуса закона. Совершенно очевидно, что права на свободу передвижения в том смысле, в каком о нем говорится в Конституции РФ и специальным законе на этот счет, у военнослужащих по призыву (да и контрактников) и быть не может. Право на труд также не может реализовываться, т.к. прохождение службы для военнослужащего является обязательным, а за уклонение от этой обязанности предусмотрена юридическая ответственность. Здесь в наличии все признаки обязательного труда (но который допускается согласно конвенции МОТ №29 «О принудительном и обязательном труде»).

Трудно объяснить и оговорку в статьях упомянутого Закона о том, что отказываться от исполнения обязанностей военной службы можно только по религиозным мотивам. Само существование конституционного института альтернативной гражданской службы предполагает и другие возможные причины для прохождения такой службы.

Фактически в России сохранена всеобщая воинская обязанность, что само по себе накладывает определенный отпечаток на воинские правоотношения. Сохранены также жесткий казарменный режим и строгие наказания за нарушение военного порядка, что не совпадает с современными стандартами в армиях цивилизованных стран. При ратификации Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод Россия была вынуждена сделать оговорку о том, что до внесения изменений в законодательство будут применяться прежние правила исполнения дисциплинарного ареста, налагаемого во внесудебном порядке на солдат, матросов, сержантов, старшин, прапорщиков и мичманов.

Фактическое положение дел с соблюдением прав человека в Вооруженных силах остается одной из болезненных проблем России.

10 июля 1998 г. Государственная Дума приняла постановление «О кризисном социальном положении военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации». В этом документе отмечается, что в армии не изжиты произвол командиров и подавление личности (прежде всего в отношении военнослужащих, проходящих службу по призыву), выражающиеся в рукоприкладстве, грубости и проявлениях «дедовщины». Сохраняют свою остроту и многие вопросы охраны жизни и здоровья военнослужащих. Массштаб «небоевых» потерь — в виде гибели и травматизма среди военнослужащих — очень высок и имеет тенденцию к росту. В 205-ой мотострелковой бригаде (г. Буденновск Ставропольского края) молодой солдат был до смерти забит за отказ почистить обувь старослужащему; он стал четырнадцатой по счету жертвой издевательств, доведенных до гибели в этой бригаде. Только из этого соединения в комитеты солдатских матерей за последние два года поступило более 350 жалоб на жестокое обращение и избивания.

В правозащитных организациях имеется немало число сведений об отказе командования, выполняющего в армии роль органов дознания, и прокуратуры в возбуждении уголовных дел по фактам гибели военнослужащих срочной службы. Так, дело о насильственной смерти Дениса Крылова, скончавшегося в госпитале им. Бурденко, было возбуждено лишь после обращения Фонда «Право матери» в компетентные органы. На основе проведенного Фондом анализа писем и заявлений отмечены многочисленные случаи нарушения прав родителей и близких родственников

погибших военнослужащих на получение достоверной информации о причинах их смерти или увечий, на получение страховых сумм и полагающихся социально-бытовых льгот, своевременное назначение пенсий.

В критическом состоянии находится сфера обеспечения социально — экономических прав военнослужащих по призыву. В армии распространены эпидемические заболевания из-за недостатков в бытовых условиях, медицинском обслуживании и особенно в обеспечении различными видами довольствия.

С 1993 г. военнослужащие приобрели права на обращение в военные суды с жалобами на действия и решения органов военного управления и воинских должностных лиц, нарушающих их права и свободы. Военнослужащие стали широко пользоваться этим правом. В настоящее время рассмотрение жалоб составляет более половины объема работы военных судов и число этих жалоб последовательно растет. За первое полугодие 1998 г., например, рассмотрено более 23 тысяч жалоб больше, чем за весь предыдущий 1997 г.

К сожалению, жалобы военнослужащих по призыву составляют ничтожную долю. В первом полугодии 1998 г. в нескольких военных округах, на одном из флотов и в Ракетных войсках военные суды не рассмотрели ни одной жалобы солдат и сержантов. Такое положение складывается вовсе не из-за того, что права этой категории военнослужащих редко нарушаются, а прежде всего из-за правовой неосведомленности военнослужащих о способах защиты своих прав, а также в силу ограниченных возможностей обратиться в суды. Это говорит об отсутствии условий для реализации права военнослужащих по призыву на судебную защиту, гарантированного ст. 46 Конституции РФ.

Критическое положение дел в армии вызвало широкий отклик в обществе. Стали создаваться неправительственные организации: комитеты солдатских матерей, комиссии и советы родителей военнослужащих и другие. Эти организации приобрели авторитет, они в состоянии добиваться восстановления нарушенных прав конкретных лиц, оказывать влияние на деятельность органов военного управления и командование воинских частей, отслеживать ситуацию с правами военнослужащих.

Указанные профильные и другие правозащитные организации обращают внимание на следующие неблагоприятные явления:

— В армию призывается немало лиц, не годных или ограниченно годных к военной службе по состоянию здоровья. Эти факты отмечаются во всех регионах России. В Свердловской области в 1998 г. было возвращено с областного сборного пункта 18% призванных на службу. Среди новобранцев много лиц с истощением организма, и их приходится несколько месяцев откармливать в частях.

— В Новосибирской области зафиксированы случаи призыва в российскую армию граждан Украины и Казахстана. В Нижегородской и Ростовской областях прибегают к услугам милиции и ОМОНа для обеспечения принудительной явки призывников в военкоматы, в Липецкой области организуются облавы на уклоняющихся от призыва.

— Работа призывных комиссий, их комплектование специалистами, особенно в сельской местности, требует значительного совершенствования. Из Пермской области, например, сообщается, что сами командиры воинских частей обращаются в общественные организации по защите прав военнослужащих с просьбой принимать более активное участие в работе призывных комиссий.

— Не находит четкого и единообразного решения вопрос о реализации конституционного права на замену действительной военной службы альтернативной гражданской службой.

Впервые это право было зафиксировано в Декларации прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г. и закреплено в Конституции РСФСР на основании Закона от 21 апреля 1992 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР». В ныне действующей Конституции 1993 г. установлено, что гражданин РФ в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях, имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой». Осуществление важного конституционного принципа, затрагивающего одновременно несколько прав и свобод, тормозится отсутствием соответствующего Федерального закона, который так и не был принят Государственной Думой в течение пяти лет. Конституционный Суд РФ отказался принимать жалобы граждан, общественных объединений и запросы судов по этой проблеме, указав, что вопрос решен в ст. 59 Конституции РФ. Положения этой статьи могут быть применены напрямую судами общей юрисдикции при разрешении жалоб на решения призывных комиссий и других органов военного управления, поскольку отсутствие закона, регламентирующего порядок и условия прохождения альтернативной службы, не может служить пре-

пятствием для предоставления гражданину такого права. Основания для этого указаны в Конституции РФ.

В связи с этим Конституционный суд РФ в определении №63 от 22 мая 1996 г. постановил, что действия граждан по реализации своего конституционного права на альтернативную гражданскую службу не могут рассматриваться как уклонение от военной службы без уважительных причин и, следовательно, не подпадают под признаки их правонарушений, предусмотренными ст. 80 УК РФ («уклонение от очередного призыва») и ст. 6 Закона «О воинской обязанности и военной службе».

Между тем призывные комиссии по-прежнему отказывают призывникам в такой замене, ссылаясь на отсутствие специального закона, а суды не выработали единой и приемлемой позиции по этому вопросу. О таких фактах поступают немало сообщений с мест (Липецкая, Томская области и др.). Один из примеров: Виталий Гушин, последователь «Свидетелей Иеговы» из г. Курчатова Курской области, был осужден к лишению свободы за отказ от несения военной службы. Затем этот приговор был отменен, Гушин был освобожден из-под стражи, но уголовное дело не было прекращено, а направлено на дополнительное расследование. Известны (по сообщениям из регионов) и другие факты уголовного преследования за уклонение от призыва или отказ от прохождения военной службы по причине религиозных и других убеждений, а также из-за желания пройти альтернативную гражданскую службу.

В письмах и обращениях к своим родителям и в правозащитные организации военнослужащие по призыву сообщают о неудовлетворительных бытовых условиях армейской жизни. Чаше всего жалуются на то, что плохо кормят, в казармах холодно, не выдают теплых вещей, редко есть возможность помыться в бане, не платят даже мизерное солдатское денежное довольствие и пр.

Зимой 1997–1998 гг. в Союз женщин Кузбасса (Кемеровская область) обратился командующий одним из округов с просьбой прислать теплые белье, носки, свитера для военнослужащих и обещал выслать транспортный самолет для перевозки вещей.

Совет родителей военнослужащих Прикамья (Пермская область) собирает небольшие гуманитарные посылки для некоторых воинских частей. Командир одной из частей в Липецкой области обратился в Комитет солдатских матерей с просьбой помочь получить где-нибудь соль, за приобретение которой не хватает средств.

По мнению правозащитных организаций, случаи использования солдат срочной службы для обслуживания и сооружения объектов, не имеющих военного и оборонного значения, имеют широкое распространение, но доказать это порой невозможно. Как на достоверно установленные факты указывается на использование солдатской рабочей силы при строительстве частной мебельной фабрики в с. Пурях Нижегородской области, рынков и автосервиса в трех районах г. Нижнего Новгорода. Согласно ст. 2 Конвенции МОТ №29 «О принудительном или обязательном труде» 1930 г., принудительный или обязательный труд означает всякую работу или службу, требуемую от какого-либо лица под угрозой наказания, для которой это лицо не предложило добровольно своих услуг. Поэтому в армии принудительной является только работа (служба) чисто военного характера. Следовательно, в соответствии с этим международным правовым актом, использование труда военнослужащих для невоенных нужд имеет все признаки принудительного труда.

Общество и сами граждане, призываемые на службу, осведомлены о том, что в армии существует повышенная опасность для жизни и здоровья, что там не прекращаются факты насилия и оскорбления личности, неистребима традиция дедовщины. Эти факты способствуют уклонению призывников от военной службы всеми возможными способами, отрицательно влияют на авторитет армии и самой военной службы.

Почти все правозащитные организации сообщают об этих уродливых и устоявшихся явлениях. В Комитет солдатских матерей Нижегородской области 1998 г. с жалобами обратились 345 военнослужащих, из них 166 жаловались на побои, унижения, вымогательство со стороны сослуживцев более раннего призыва, рукоприкладство начальников и поборы за предоставление различных услуг.

Закреплено много жалоб на недостаточное полное исследование обстоятельств гибели и увечья военнослужащих, отмечается также распространенная практика составления комиссиями заключений о том, что смерть военнослужащего наступила не в момент несения военной службы, что лишает родителей погибших всех льгот, установленных законодательством.

Возникают и другие проблемы, влияющие на моральный климат в армейских коллективах: проблема сохранения или установления связей военнослужащих с криминальными группировками, проблема обострения отноше-

ний в армейских коллективах на почве национальной и религиозной розни.

Назрела проблема внесения изменений в общевойсковые уставы, регулирующие воинские правоотношения в следующих вопросах: порядок подачи жалоб и заявлений, выполнение или невыполнение «преступного» приказа, применение и условия отбывания дисциплинарного ареста на войсковых гауптвахтах, регулирование законодательными актами, а не приказами военного командования, правила отбывания военнослужащими уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы.

#### **Е. Положение лиц, содержащихся в лечебно-психиатрических и иных специальных закрытых учреждениях**

Правозащитные организации располагают крайне недостаточной информацией о положении в психиатрических больницах и иных учреждениях. Это связано как с недостаточной активностью региональных правозащитных организаций в данной области, так и крайней закрытостью системы психиатрических лечебных и иных специальных учреждений. Так, в Нижегородской обл. департамент здравоохранения не дал разрешения на посещение психиатрической больницы даже членам областной Комиссии по правам человека. В Брянской обл. представителям правозащитных организаций и Комиссии по правам человека также было отказано в посещении психоневрологического интерната, который пользуется в области печальной известностью. И только в докладе из Калининградской области сообщается о том, что в психиатрических больницах области существует служба защиты прав пациентов, создание которой предусмотрено законом «О психиатрической помощи».

Однако и отрывочные сведения, приведенные в докладах региональных правозащитных организаций, дают основания для вывода о чрезвычайно тяжелом положении больных во многих психиатрических лечебных учреждениях. Сокращение финансирования обрекает больных на нищенское существование, вплоть до урезания норм пищевого рациона. Не хватает лекарств. «Казарменно-тюремный режим», злоупотребления и воровство, безжалостно-грубое, вплоть до побоев, обращение персонала, отсутствие необходимого лечения. В докладе из Брянской обл. описывается, со ссылкой на местные СМИ, ситуация в Мизирском психоневрологическом интернате (том самом, куда не пустили представителей правозащитных организаций). Пациентов заставляют принудительно работать в подсобном хозяйстве, за что платят 10–15 рублей в месяц. Подъем в шесть, а то и в четыре – пять часов утра, дневного отдыха нет. Им не выдают на руки те 25% пенсии, которые по закону обязаны выдавать. Еда в интернате ужасная, несмотря на наличие подсобного хозяйства: все более или менее съедобное забирает начальство. Неспродовольствованные избивают, без повода, спящую. Врача-психиатра в штате интерната нет. По словам бывшей санитарки интерната, – «человеку, не лишенному сострадания, невозможно видеть, как с ними обращаются».

В некоторых докладах есть сведения о недобровольной госпитализации в психиатрические больницы по инициативе недобросовестных родственников и иных лиц, пытающихся завладеть жильем или имуществом лица (Ивановская, Калужская обл.), и о недобровольном освидетельствовании без законных оснований. Например, в Нижнем Новгороде К. была принудительно доставлена в психиатрическую больницу по заявлению соседей, с которыми она была в ссоре; при этом она подверглась грубому обращению и избиванию. В тот же день ее выпустили из больницы, признав здоровой. В Калуге была принудительно направлена в психиатрическую больницу финансовый ревизор Ф., вскрывшая и предавшая гласности злоупотребления. Только через несколько дней под давлением общественного мнения и СМИ ее оттуда выпустили. В Новгороде сотрудники миграционной службы отправили в психиатрическую больницу 82-летнюю вынужденную переселенку из Чечни Л., предварительно отобрав у нее полученную компенсацию. Только через две недели местные правозащитники, узнав окольными путями о том, что ее туда поместили, добились ее освобождения. Но и в тех случаях, когда соблюдается требование о получении судебной санкции на недобровольное освидетельствование, суд нередко относится к этому формально. Например, в г. Уфа (Республика Башкортостан) судья дал санкцию на недобровольное освидетельствование по заключению психиатра, составленному заочно, исключительно на основании писем и обращений лица в государственные органы.

В результате проверки 19 башкирских домов-интернатов были выявлены серьезные нарушения финансовой дисциплины, санитарно-гигиенических норм и противозидемического режима, а также разнообразные злоупотребления. По мнению авторов доклада из Свердловской обл., права инвалидов и престарелых, содержащихся в домах-интернатах, «грубо попираются». Приводится слу-

чай, когда врач дома-интерната «Железнодорожный» (г. Екатеринбург), принявшая в интернат престарелую женщину без очереди, потребовала у нее передачи ей права собственности на квартиру. Таким же образом она поступила и с другой женщиной. Сведения получены из прокуратуры, возбуждившей против врача уголовное дело. Оценка ситуации в Республике Мордовия не столь сурова, хотя и там авторы отмечают отсутствие необходимого финансирования и, как следствие этого, скудное питание. По их мнению, многое зависит от руководства интернатом и от контролирующей организации. В подтверждение этого они ссылаются на Саранский пансионат ветеранов войны и труда, где «неплохо поставлено дело».

Несколько больше сведений приводится о медвытрезвителях, причем оценки практики и правовой основы деятельности этих учреждений резко негативные. Справедливо указывается на то, что не существует критериев, которыми должны руководствоваться сотрудники милиции, решая вопрос о том, подлежит ли то или иное лицо помещению в вытрезвитель (Кемеровская область). А поскольку содержание в вытрезвителе платное, то «экономический аспект деятельности превалирует над медицинским» (Республика Мордовия). «Вытрезвитель превратился в вымогательскую структуру» (Новгородская обл.). В результате число необоснованных направлений в медвытрезвители значительно. В докладе из Новгородской обл. приводится случай, когда человека, страдавшего ишемической болезнью, во время сердечного приступа на улице отвезли в вытрезвитель. Его не отпустили даже после того, как жена принесла и показала соответствующие медицинские документы. Медицинскую помощь ему не оказали. В докладах говорится о многочисленных жалобах на грязь, антисанитарию, кражу денег, избиения. В докладе из Республики Коми приводится случай избиений с летальным исходом.

#### **Раздел 6. ПРЕДЛОЖЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ<sup>18</sup>** **А. Совершенствование законодательства в области защиты прав человека**

##### **Общие вопросы**

- Необходимо закрепление в Конституциях, Уставах или иных заменяющих их Основных Законах субъектов Федерации положения о прямом действии на их территории федеральных и международных норм, относящихся к защите прав человека.
- Пересмотреть положения региональных законов, нарушающих принципы свободных выборов и периодической сменяемости власти, действующие во многих субъектах РФ.
- Подготовить проект Федерального закона, регулирующей сферу ведомственного законодательства и предусматривающей процедуру обязательной государственной регистрации (после прохождения обязательной и независимой от данного ведомства правовой экспертизы) ведомственных актов и инструкций.
- Принять Административно-процессуальный кодекс РФ в целях упорядочения деятельности административной юстиции, в частности, по причине разрастания учреждений и ведомств, правомочных выносить административные взыскания всех типов.
- Ратифицировать Протокол №6 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, касающийся отмены смертной казни в мирное время и законодательно установить мораторий на исполнение смертных приговоров.
- Привести в соответствие с Конституцией и законодательством РФ уставы и ряд региональных законов, регулирующих вопросы местного самоуправления, в частности, с целью сделать избрание глав местных администраций более демократичным.

##### **Защита прав человека в судах, органах юстиции и правопорядка**

- Необходимо значительно активизировать усилия по реформированию судебной системы, для чего:
  - сократить количество дел, рассматриваемых судьей (нагрузку), и при необходимости увеличивать количество судей в судах, улучшить материально-техническое обеспечение судов;
  - распространить деятельность судов присяжных на всю территорию Российской Федерации;
  - активно развивать институт мировых судей, поддерживать региональные инициативы в этом направлении;
  - внести в законодательство изменения, предусматривающие включение в состав квалификационных колле-

гий судей выборных представителей юридической и правозащитной общественности, не являющихся работниками судов и должностными лицами органов государственной власти.

- Ввести в российское законодательство институт независимого прокурора.
- Пересмотреть принятый порядок получения адвокатами разрешений для каждой встречи с подзащитным – для обеспечения права беспрепятственного доступа адвоката к подзащитному. Для этого законодательно наделить следователя полномочиями по вынесению специального постановления о постоянном допуске адвоката для участия в следствии в качестве защитника и обеспечении его беспрепятственного допуска к подзащитному на все время следствия;
- Ввести в процессуальное законодательство положение о том, что только в качестве исключения следователем может быть дано письменное и мотивированное (например, в связи с удаленным местом проживания) поручение оперативным органам на проведение допроса задержанного. Право задержанных в отказе давать показания кому бы то ни было, кроме следователя, должно быть обеспечено возможностью немедленного обжалования.

##### **Несудебная защита прав человека со стороны государства (деятельность Уполномоченного по правам человека и контроль за действиями властей)**

- Разработать и принять законодательные акты о введении института (службы) регионального Уполномоченного по правам человека в тех субъектах РФ, где отсутствуют институты независимого от всех ветвей власти государственного контроля в сфере прав человека.
- Создать специализированные институты (службы) Федеральных Уполномоченных в отдельных сферах наиболее массового и грубого нарушения прав человека: по защите прав детей, военнослужащих, беженцев и вынужденных переселенцев, по контролю деятельности правоохранительных органов, в учреждениях пенитенциарной системы, в специальных медицинских учреждениях и интернатах. Обязательно предусмотреть участие в создании и функционировании этих институтов представителей правозащитного сообщества и депутатского корпуса.
- Ввести в законодательство нормы, детализирующие ответственность должностных лиц всех уровней за их действия (бездействие), нарушающие конституционные права граждан, в частности, за уклонение от ответа на жалобу или обращение.
- Ввести в законодательство нормы о персональной ответственности государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления за принятие постановлений и нормативных актов, нарушающих законодательство РФ и ее международные обязательства в сфере прав человека.

##### **Социально уязвимые группы населения**

- Разработать и принять нормативные акты о правовом статусе лиц, нуждающихся в особой защите и социальной помощи.
- Выделить в расходной части федерального бюджета специальный «защищенный» раздел, посвященный социальной поддержке наиболее уязвимых групп населения.
- Необходимо ввести законодательные нормы, устанавливающие жесткий контроль в сфере трудового законодательства (выплата заработной платы, охрана труда).
- Необходимо установить более строгую юридическую ответственность органов власти и управления, а также работодателей за систематическую задержку заработной платы.
- Внести изменения в нормативные акты о безработице. Отменить еженедельные перерегистрации безработных в сельских районах, отменить принудительные общественные работы для безработных.
- Обновить Положение о комиссии по делам несовершеннолетних.
- Отменить или пересмотреть нормы регионального законодательства, касающиеся неправомерного налогообложения малого и среднего предпринимательства, в частности, некоторые положения местных нормативных актов «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности».
- Отменить нормативные акты, ограничивающие право на частную жизнь в связи с усилением мер по предупреждению распространения ВИЧ-инфекции (СПИДа).

##### **Военнослужащие и военнообязанные**

- Ввести в федеральное и региональное законодательство нормативные акты об альтернативной гражданской службе – согласно ст. 59 Конституции РФ.
- Принять региональные временные Положения «О порядке трудовой занятости граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу». (В настоящее время порядок прохождения альтернативной службы (в части предос-

<sup>18</sup> В настоящем разделе, обобщающем предложения и рекомендации, изложенные в докладах 30 региональных правозащитных организаций по состоянию с соблюдением прав человека в российских регионах в 1998 г., сделана попытка представить самые главные и неотложные из них. Выбор приоритетов и акцентов на самых важных и типичных из этих предложений отвечает, в первую очередь, представлениям представителей данного доклада.

тавления призывникам работы) применим в субъекте РФ в рамках Федерального Закона от 1991 г. «О занятости населения в РСФСР». Согласно ст. 7 данного Закона, решение вопросов занятости населения «в полном объеме» находится в компетенции субъектов РФ. Исходя из действующих норм, принятие в субъекте РФ нормативного акта о предоставлении альтернативной службы, в части исполнения действующих федеральных законов, представляется возможным и необходимым. Прочие аспекты применения альтернативной службы, в силу их неурегулированности, согласно ст. 18 Конституции РФ, должны «обеспечиваться правосудием».)

#### **Беженцы и вынужденные переселенцы**

• Привести нормативные акты регионального уровня по вопросам регистрации граждан по месту пребывания или жительства в соответствие со ст. 27 Конституции РФ, соответствующими нормами международного законодательства, в том числе: Постановление губернатора Краснодарского края от 10.09.1998 №511 «О временной регистрации лиц турецко-месхетинской национальности на территории Краснодарского края», Постановление главы администрации от 24 сентября 1998 г. №555 «Об отмене постановления главы администрации Краснодарского края от 10 сентября 1998 г. №511 «О временной регистрации лиц турецко-месхетинской национальности на территории Краснодарского края»; Постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 15 августа 1994 №64 и другие.

#### **Лица, лишенные свободы**

• Ввести в законодательство понятия – «пытка» и «жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение и наказание».

• В законном порядке отменить нормативные акты, правила и предписания, ограничивающие доступ к юридической помощи задержанным и заключенным.

#### **Б. Совершенствование правоприменительной практики государственных органов**

##### **Организационные мероприятия**

• Создавать при местных законодательных органах или главах администраций (области, городов области, районных центров) Комиссии по правам человека – с обязательным участием в их работе представителей правозащитных организаций, адвокатуры, преподавателей юридических факультетов ВУЗов, судов, милиции, прокуратуры, ФСБ, ФАПСИ, налоговой полиции, администрации мест лишения свободы.

• Проводить регулярные образовательные семинары в области прав человека для представителей различных сфер деятельности: руководящего состава властных структур, депутатов различных уровней, судей, руководителей промышленных предприятий и организаций, правительственных органов, работников СМИ, министерств и ведомств.

• Ввести обязательное проведение правовой экспертизы региональных нормативных актов, затрагивающих права человека, специалистами в области конституционного и международного права, в т.ч. с помощью аппарата Уполномоченного и/или Комиссий по правам человека.

##### **Правоохранительные органы и пенитенциарная система**

• Внести в качестве критериев оценки работы правоохранительных органов не отчетность по раскрываемости и числу совершенных преступлений, а степень защищенности населения (например: показатель оперативности реагирования на сообщения и обращения граждан, защиту потерпевших и свидетелей, эффективность возмещения ущерба и т.п.).

• Ввести выборность на альтернативной основе должностных лиц правоохранительных органов определенного уровня, обязательный порядок их сотрудничества с неправительственными организациями, в частности, в работе общественных инспекций по контролю мест заключения под стражу.

• Ввести порядок информирования задержанных об их правах и обязанностях, например при помощи стендов (плакатов), в обязательном порядке размещаемых для обозрения задержанными и их законными представителями в РУВД, ИВС, СИЗО.

• Создать центры по защите и реабилитации потерпевших от насилия в органах правоохранения.

• Ввести и повсеместно соблюдать сдельный порядок оплаты труда осужденных.

• Сделать доступными тексты всех тюремных правил и приказов и международных норм, касающихся администрации пенитенциарных учреждений.

• Ускорить подготовку персонала (в том числе медицинского) всех правоохранительных органов и пенитенциарных учреждений в части ознакомления с гарантиями прав заключенных, закрепленными в Конституции РФ и международных правозащитных стандартах.

• Разработать механизмы проведения независимого оперативного расследования жалоб подозреваемых, задержанных и осужденных.

##### **Изменения в кадровом составе государственных органов**

• Реализовать на практике запрет на совмещение должностей в исполнительных и представительных органах власти, в результате чего главы местной администрации и другие чиновники должны оставить одну из занимаемых ими должностей.

• Необходимо выявлять и строго пресекать случаи всех форм участия государственных служащих в создании и деятельности предпринимательских структур.

• Использовать метод предоставления перечней обоснованных кадровых рекомендаций по перемещению или увольнению государственных чиновников, виновных в непосредственных нарушениях прав человека. В Администрацию Президента России следует подавать обоснованную аргументацию и документы для изменения кадрового состава судейского корпуса.

• Провести аттестацию и последующее обновление руководителей государственных и муниципальных органов и всех работников правоохранительных органов на предмет знания ратифицированных Россией международных соглашений о правах человека, а также соответствующих статей Конституции Российской Федерации.

• Включить в программы подготовки должностных лиц всех уровней широкий круг вопросов по базовым знаниям в сфере прав человека, особенностям правовой защиты граждан и механизмам государственных гарантий.

##### **Совершенствование государственных контрольных механизмов**

• Предусмотреть, чтобы при подготовке прокурорских протестов по фактам конкретных нарушений законности, связанных с нарушениями прав человека, привлекались неправительственные организации соответствующего профиля.

• Изменить практику назначения региональных прокуроров с согласия губернаторов, поскольку такие прокуроры оказываются зависимыми от региональной власти и не могут действительно контролировать законность ее действий.

• Передать в структуры Федеральной службы безопасности функции расследования фактов использования незаконных методов дознания и следствия в органах МВД и прокуратуры.

• Передать все функции предварительного следствия во вновь образуемый Следственный комитет РФ без его прямого подчинения каким-либо структурам исполнительной и законодательной власти.

• Перед утверждением и ротацией судей проводить повсеместное открытое обсуждение их кандидатур в законодательных органах субъекта РФ с обязательным участием представителей Уполномоченного (Комиссии) по правам человека и НПО.

• Ввести институт мировых судей и процедуры примирения.

• Добиваться более «жесткого» порядка судебного разбирательства по поводу предоставляемых обвинением доказательства, добытых преступным путем.

• Рекомендовать провести в регионах РФ эксперимент с опубликованием судебных решений и прокурорских представлений в компьютерной сети Интернет.

Адрес редакции: 103045, Москва, Большой Головин переулок, дом 22, строение 1, комната 8.

Тел./факс (095) 207-7404, 207-1632. E-mail: icpd@glasnet.ru

Редактор Елена Гришина

Информационный бюллетень выходит при поддержке Westminster Foundation for Democracy и Посольства Королевства Нидерландов (программа грантов MATRA)