

Х Р О Н И К А

МОСКОВСКОЙ ХЕЛЬСИНКСКОЙ ГРУППЫ

ежемесячный информационный бюллетень

№ 3 (87)

март 2002

Акции

Всероссийская акция протеста «Свободу Пасько!»

Руководителям правозащитных НПО

26 апреля – состоится Всероссийская акция протеста против шпиономании «Свободу Пасько!».

Акция приурочена ко Дню памяти Чернобыльской трагедии.

Участники акции – экологические и правозащитные организации России.

26 апреля – день трагедии, ставшей символом эпохи советского тоталитаризма. В этот день в память о погибших мы должны заявить о недопустимости повторения ядерных катастроф.

Жертвы Чернобыля – это прежде всего жертвы государственной политики секретности по отношению к экологической, ядерной безопасности. Право знать экологическую ситуацию – это вопрос безопасности нашей жизни.

Но под покровом государственной тайны остаются незывлемыми традиции абсолютной секретности. И государство в лице Министерств обороны и безопасности, не признавая за гражданами права на информацию, ни на шаг не отступает от милитаристских канонов.

«Пристальное внимание ФСБ, длинный перечень «шпионских» дел, лишь немногие из которых стали известны российской общественности, – эти возмутительные явления уже успели стать будничными, «обычными» для российского экологического сообщества».

Те, кто покушается на святая святых – жизненно важную информацию о ядерной безопасности, становятся государственными преступниками. «Приговор Пасько напоминает нам реакцию советских властей после Чернобыльской катастрофы. И тогда власти замалчивали атомную угрозу. Одновременно активисты-экологи, которые требовали больше гласности после Чернобыля, подвергались преследованиям. Так, например, принудительно «лечили» художника Нину Коваленко из-за протеста в связи с Чернобылем».

Пасько, Никитин – следующий может быть любой из нас...

Цель нашей акции – заставить государство считаться с нашими правами и с нашей волей. 26 апреля мы имеем возможность объединиться и заявить во всеулышание наши требования.

Мы предлагаем объединиться с представителями экологических организаций региона и провести совместную акцию 26 апреля.

Формы и методы мы не планируем. Это зависит от ваших возможностей и фантазии: пикет у зданий ФСБ и прокуратуры, расклейка листовок, шествие, пресс-конференция и т.п. Важно, чтобы в день акции нас заметили, а наши требования опубликовали в прессе.

Просим вас сообщить о вашей готовности принять участие в акции. Если есть сложность в контактах с региональными экологическими организациями, в информационной поддержке – напишите нам.

Тел: (095) 207-42-98, 207-12-95; E-mail: mhg-main@online.ptt.ru

*Даниил Мещеряков, исполнительный директор,
Сергей Шимоволос, координатор коалиционных программ,
Московская Хельсинкская группа*

«Рейс мира» завершен

«Рейс мира» завершился 30 января 2002 года в Грозном. Участники акции доставили 30 тонн гуманитарного груза для школьников разрушенной чеченской столицы и для тех, кто живет в лагерях беженцев в Ингушетии. Как сообщила координатор проекта Наталья Тагильцева, сопровождавшая груз в составе немногочисленного экипажа, в первый же день получили зимнюю одежду 29 сирот из Шелковского района, 40 детей-инвалидов и 140 школьников из семей, потерявших кормильца.

В проекте «Рейс мира», который стартовал в Екатеринбурге 8 января 2002 года, официально участвовали пять человек. Но тысячи людей заранее, уже с начала декабря, собирали гуманитарную помощь, подарки детям. Маршрут движения карavana был определен заранее: Екатеринбург – Казань – Пенза – Рязань – Москва – Воронеж – Ростов-на-Дону – Ставрополь – Назрань – Грозный. В каждом из городов, по мере продвижения к цели, трейлер загружался собранной населением и организациями гуманитарной помощью. Значительная часть пожертвований была сделана людьми Подмосковья, хотя караван не заезжал в подмосковные города. Жители Чехова, Дзержинска, Одинцова, Истры и др. доставили в Москву пожертвования для бедствующих детей Чечни. Благотворительная помощь приходила от общественных организаций и отдельных граждан из Владимира, Перми, Иванова и других городов России, также не входивших в маршрут «Рейса мира». Совершенно неожиданно из Санкт-Петербурга привезли 15 мешков новых вещей, собранных частными лицами. В Москве в трейлер было загружено 2 тысячи курток. Для обездоленных войной детей было собрано столько подарков, что на середине пути к колонне присоединился дополнительный десятитонный КамАЗ. Пришлось искать средства для того, чтобы нанять эту дополнительную фуру. Помощь пришла от движения «Либеральная Россия», которое и ранее оказывало финансовую поддержку этой акции.

Во всех городах маршрута «Рейс мира» встречали и провожали митингами-концертами, в которых принимали участие не только артисты, но и представители власти. Выступления политиков органично чередовались с выступлениями артистов. И песни, и речи, и стихи были объединены горячим желанием заявить протест против братоубийственной войны. В школах

по пути следования «Рейса мира» на уроках толерантности российские школьники рисовали открытки и писали новогодние пожелания для сверстников из Чечни. Не остались без подарков и дети погибших в Чеченской Республике военнослужащих.

В Москве митинг-концерт проходил в Доме архитекторов. В зале в одном ряду сидели дети беженцев из Чечни и дети военнослужащих, погибших в Чечне. Каждому из них депутат А. Аслаханов вручил подарок и конверт с денежной помощью. Затем на сцену стали подниматься артисты, правозащитники и депутаты, среди которых были Василий Лановой, Владимир Зельдин, Елена Камбурова, Людмила Алексеева, Сергей Юшенков и др. Была продемонстрирована также видеосъемка чеченских детей, высказывающих свое мнение о войне. Общественные деятели следом за чеченскими детьми рассказывали об ужасах войны, а артисты читали стихи, пели песни. Многие критиковали президента за то, что до сих пор гибнут мирные чеченские жители. Выступавший на митинге депутат Госдумы Сергей Ковалев сказал: «Не мое дело судить, какой Путин... Эта война – вина нашего общества».

По словам Л. Графовой, эта акция безусловно нужна детям Чечни, но больше она нужна жителям России. Чеченская война уже не воспринимается чувствами. Большинство россиян отворачиваются от страшных кадров. Поэтому участники акции уверены, что главная задача «Рейса мира» «напомнить россиянам о том, что у нас семь лет идет война».

Основной целью гуманитарного «пробега» его организаторы считают преодоление ненависти: «На всех остановках маршрута люди приходили выразить свое мнение. Они не хотят продолжения этой войны. Просто их мнения никто не спрашивает и никто его не публикует в газетах», – сказала руководитель проекта Наталья Тагильцева, выступая на итоговой пресс-конференции, которая состоялась 5 февраля 2002 года в Москве. В ней приняли участие председатель Исполкома «Форума переселенческих организаций» Лидия Графова, депутат Госдумы и лидер движения «Либеральная Россия» Сергей Юшенков, председатель Московской Хельсинкской группы Людмила Алексеева, сотрудник «Мемориала» Анна Пастухова и советник главы Администрации Чеченской республики по вопросам гуманитарных программ для детей Чечни Олег Габа.

Открывая пресс-конференцию, Лидия Графова сказала, что акция прошла успешно. Она поблагодарила за материальную поддержку Сергея Юшенкова и выразила недоумение в связи с действиями компании «Лукойл», которая сначала пообещала помощь, а затем отказалась от содействия в проведении акции «Рейс мира». Л. Графова привела многочисленные факты преступлений российских военных против мирного населения Чечни, назвала ведущую там войну «безумно криминальной» и высказала надежду, что акции подобные «Рейсу мира» помогут ее остановить.

Людмила Алексеева назвала акцию примером «народной дипломатии» и «лучом надежды» для мирных жителей Чечни. Ее полностью поддержали другие участники, рассказав, что во всех российских городах жители активно помогали участникам «Рейса мира». Организаторы акции выразили благодарность представителям местных властей, которые оказали посильную поддержку «Рейсу мира» в своих городах, а также Министерству внутренних дел, которое обеспечило колонне сопровождение.

Тем не менее инициаторы «Рейса мира» утверждают, что ощущали молчаливое противодействие со стороны федеральных властей. Иначе трудно объяснить бойкотирование акции телевидением и срыв благотворительного концерта в Назрани, когда после предварительного согласия власти Ингушетии без объяснений отказали в предоставлении помещения. Наталья Тагильцева подтвердила эти высказывания, сказав, что «региональные власти очень помогали, а федеральные, наоборот, старались помешать».

Отвечая на вопрос о том, действительно ли, как утверждают сотрудники Общества Российско-Чеченской дружбы, власти Ингушетии препятствовали проведению митинга чеченских беженцев в Ингушетии по распоряжению руководителя Южного федерального округа Владимира Казанцева, Лидия Графова не смогла опровергнуть или подтвердить это сообщение. Однако она отметила, что противодействие со стороны властей Ингушетии проведению их мероприятия действительно было.

Наиболее резким было выступление Сергея Юшенкова, который определил позицию российских властей в Чечне словами: «Наша власть нуждается в войне в Чечне, чтобы закончить строительство полицейско-бюрократического государства». Он также сообщил, что готовит проект постановления Госдумы о незаконном подписании Президентом России секретного указа о начале «контртеррористической операции» в сентябре 1999 года. Подобные решения, по его словам, в соответствии с Конституцией должны быть гласными, так как затрагивают права человека.

Самое неожиданное заявление на пресс-конференции сделал Олег Габа, советник главы Администрации Чеченской республики по вопросам гуманитарных программ для детей Чечни. Отвечая на вопросы журналистов он сказал, что происходящее в Чечне «не война, а истребление народа».

Участники пресс-конференции еще раз обратили внимание на бедственное положение чеченских семей в палаточных лагерях Ингушетии. Федеральное правительство, по данным, полученным от руководства территориального органа миграционной службы, задолжало 50 млн. рублей на содержание беженцев. Условия, в которые поставили обитателей лагерей российские власти, не позволяют им самостоятельно обустроить свою жизнь, наладить производство или подсобное хозяйство. «Легче превратить человека в иждивенца, чем дать ему возможность работать и сохранить человеческое достоинство», – сказала, завершая пресс-конференцию, Лидия Графова.

*Людмила Быховская,
Информационный центр правозащитного движения*

После Гражданского форума

Гражданское общество и власть: возможно ли взаимодействие?

Гражданский форум, который прошел в конце ноября 2001 года (см. «Хронику МХГ» №№ 9 (81), 11 (83), 12 (84), 2001 г. – прим. редакции), показал, что в России, по выражению председателя Московской Хельсинкской группы (МХГ) Л. Алексеевой, «уже существует важнейший элемент гражданского общества: объединения граждан, созданные по их инициативе и для выражения их интересов, защиты их прав». Как сложатся взаимоотношения между обществом и властью? В те дни, когда проходил Гражданский форум, ни у кого не было больших иллюзий, что диалог состоится. Однако события середины февраля 2002 года, ознаменовавшиеся пресс-конференцией В. Матвиенко и Л. Алексеевой на тему «О перспективах взаимодействия правительства и гражданского общества в России» и конференцией «Гражданское общество и власть», показали, что надежды на взаимодействие начинают оправдываться.

Вспоминая события ноября 2001 года, Л. Алексеева сказала, что Гражданский форум был инициативой властных структур, а не правозащитников. Поэтому идея его созыва вызывала у общественных правозащитных организаций совершенно

оправданную настороженность. «По мнению многих наших единомышленников, – сказала Л. Алексеева, – власть взялась за организацию форума, надеясь построить гражданское общество таким образом, чтобы было удобней манипулировать им в своих интересах. Естественно, эта позиция для правозащитного движения была полностью неприемлема». Тем не менее председатель МХГ считает, что Гражданский форум и события после него свидетельствуют о серьезности намерений государства, заявляющего о необходимости сотрудничества с «третьим сектором».

В середине февраля 2002 года в Москве состоялась пресс-конференция «О перспективах взаимодействия правительства и гражданского общества в России», в которой приняли участие вице-премьер Правительства РФ В. Матвиенко и председатель Московской Хельсинкской группы Л. Алексеева.

На пресс-конференции были представлены результаты обсуждения итогов Гражданского форума на заседании Правительства РФ, прошедшего накануне. По словам В. Матвиенко, правительство обратилось к вопросу сотрудничества с общественными организациями потому, что «импульс, заданный Гражданским форумом начал постепенно затухать», и теперь правительство намерено доказать, что Форум был не пиаровской акцией, а важным этапом кампании по укреплению взаимодействия с обществом. «Только сформировав гражданское общество и опираясь на него, власть сможет решить те социальные и экономические проблемы, которые у нас есть», – сказала В. Матвиенко.

14 февраля на заседании Правительства РФ М. Касьянов подчеркнул, что сотрудничество с общественными организациями должно быть правилом в работе министерств и ведомств. Он предлагает сформировать общественно-государственные рабочие группы для решения самых острых вопросов, ввести руководителей общественных организаций в совещательные органы, создать общественные наблюдательные советы, контролирующие реализацию государственных программ. По распоряжению председателя правительства все министерства и ведомства ежеквартально должны будут отчитываться о работе с общественными структурами.

Соглашаясь с тем, что использование экспертного потенциала «третьего сектора» способно повысить эффективность чиновников, Л. Алексеева отметила, что распоряжение М. Касьянова вопроса не решает: «Как наши чиновники умеют саботировать и при этом предоставлять необходимые отчеты – это мы знаем».

Самое главное, по мнению председателя МХГ, чтобы пришло взаимное понимание того, что многие вопросы могут быть решены только при активном взаимодействии общества и властных структур. Например, сегодня активно обсуждается проблема альтернативной гражданской службы и именно общество привлекло к ней внимание законодательных и исполнительных органов. Л. Алексеева надеется, что диалог о состоянии наших Вооруженных Сил, нарушениях там прав человека не ограничится обсуждением проблемы АГС, а будет продолжен на благо всего общества, и в первую очередь самой армии.

В качестве еще одного примера поддержки общественных инициатив представителями властных структур Л. Алексеева привела только что завершившийся «Рейс мира», когда МВД обеспечило сопровождение гуманитарного груза для детей Чечни, а местные власти от Екатеринбургa до Назрани предоставляли площадки для антивоенных акций.

Однако, по словам Л. Алексеевой, есть и серьезные огорчения – в первую очередь, это приговор по делу Григория Пасько, «которому аплодировал зал на Гражданском форуме». По ее наблюдениям, новые веяния в государственной политике совершенно не затрагивают ФСБ. На форуме не было ни одного представителя этой организации, а все попытки наладить диалог с ней оканчивались неудачей.

Подводить окончательные итоги Гражданского форума рано. Его результат можно будет оценить положительно, если возникающее сотрудничество и взаимодействие общественных организаций с властью будет продолжено. И притом не только в Москве, но и в регионах. Пока никаких попыток нарушить существующие договоренности, достигнутые в ходе длительных переговоров, власти не предпринимали. «Слишком мало времени прошло, чтобы делать окончательные выводы», – говорит председатель МХГ.

Конференция «Гражданское общество и власть», состоявшаяся 19 февраля 2002 года в Москве, продолжила диалог между обществом и властью. Инициаторами проведения конференции были Комиссия по правам человека при Президенте РФ и Московская Хельсинкская группа. Организаторы конференции заявили, что она проводится в развитие идей и предложений, высказанных участниками проходившего в ноябре 2001 года Гражданского форума. На ней были рассмотрены проблемы реализации Конвенции о правах ребенка и положение детей в Российской Федерации, реализация конституционных прав граждан на охрану здоровья и получение медицинской помощи, а также соблюдение прав и свобод личности в органах внутренних дел.

Председатель МХГ Л. Алексеева заявила, что, по ее мнению, все вышеперечисленные проблемы власть не сможет решить без участия общественных организаций.

Глава Комиссии по правам человека при президенте РФ В. Карташкин считает, что вопросы, связанные с положением детей, здравоохранением и правами и свободами граждан – самые острые на данный момент.

В конференции также приняли участие председатель комитета Госдумы по делам общественных объединений и религиозных организаций В. Зоркальцев, заместитель председателя Совета Федерации М. Николаев, заместитель генерального прокурора РФ Н. Макаров, руководитель Фонда «Права ребенка» Б. Альтшулер и др.

Председатель координационного совета Общероссийской коалиции «Мы, граждане» Н. Беляева рассказала о попытках общественных организаций реализовать достигнутые на Гражданском форуме договоренности. Одна из них – проблема гражданской экспертизы. Общественные организации постоянно ведут экспертную работу, но системы учета ее результатов нет. Сейчас они добиваются правового признания и закрепления экспертной деятельности общественных организаций и включения ее в закон об экспертной деятельности.

На конференции обсуждался еще один актуальный вопрос – необходимость создания механизма рассмотрения предложений граждан. Ежегодно более 500 тыс. обращений российских граждан поступает в администрацию Президента РФ, около 300 тыс. – в органы юстиции. Примерно 80% из них – сообщения о нарушениях прав. В Министерстве юстиции с обращениями работают всего 3 человека. После переговоров с лидерами некоммерческих общественных организаций министерство сообщило о своем решении привлечь эти организации к работе с обращениями граждан.

В. Зоркальцев в своем выступлении подчеркнул, что законодательная база России не адекватна тому, что происходит в «третьем секторе». Он также выразил сожаление по поводу отсутствия комплексной программы развития гражданского общества в нашей стране.

Участники конференции обсудили проблему соблюдения прав человека в деятельности органов внутренних дел. Председатель МВД И. Демин говорил о необходимости взаимодействия работников милиции и общественных структур, сетуя, что «российские граждане не доверяют милиции». Докладчик выразил уверенность, что, находясь под контролем общественности, правоохранительные органы и суды сменят карательные методы работы на «восстановительную модель».

Директор Нижегородского комитета против пыток С. Шимоволос, оппонируя И. Демину, привел статистику, свидетельствующую о реальном положении дел с соблюдением прав человека в деятельности правоохранительных органов. Он отметил, что за 2001 год только в Нижегородской области зарегистрировано 1,5 тыс. жалоб на применение незаконных методов ведения следствия и дознания, т.е. пыток. Менее 10% этих жалоб нашли отклик в управлениях безопасности органов внутренних дел. При этом, как свидетельствует С. Шимоволос, необходимо учитывать результаты социологических опросов, которые свидетельствуют, что пострадавшие от действий милиции граждане боятся жаловаться или считают жалобы бесполезным занятием.

Руководитель Фонда «Права ребенка» Б. Альтшулер ознакомил присутствующих с предложениями общественных организаций, поддержанными Экспертным Советом при Уполномоченном по правам человека в РФ, по проблеме первоочередных мер защиты прав детей и детства в Российской Федерации.

По итогам конференции был принят Итоговый документ, содержащий ряд рекомендаций руководству страны для интенсификации диалога между обществом и властью, развития механизмов взаимодействия и преодоления разрыва, который, как считает В. Карташкин, еще существует между властью и обществом (*Итоговый документ см. в рубрике «Выступления и заявления» данного выпуска «Хроники МХГ» – прим. редакции.*)

Соб. корр.,
по материалам российской прессы

Выступления и заявления

Итоговый документ конференции «Гражданское общество и власть»

Участники конференции «Гражданское общество и власть», проведенной Комиссией по правам человека при Президенте Российской Федерации, Московской Хельсинкской группой и Федерацией мира и согласия, обсудили ситуацию с реализацией Конвенции о правах ребенка и положением детей в стране, обеспечением конституционных прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел. По мнению конференции, обсуждаемые проблемы являются сегодня особенно важными, которые общество и власть могут решить только совместными усилиями.

Участники конференции, обсудив доклады руководителей Федерального Собрания Российской Федерации, Министерства здравоохранения, Министерства труда и социального развития, Генеральной прокуратуры, Министерства внутренних дел Российской Федерации, неправительственных правозащитных организаций, заслушав выступления в прениях, рекомендуют:

1. Правительству Российской Федерации, главам законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации разработать и принять комплексные программы, направленные на улучшение материального положения особо нуждающихся семей, повышение размера ежемесячного пособия на ребенка, безусловную ликвидацию задолженности по детским пособиям.

Для преодоления проблемы детской беспризорности и безнадзорности особое внимание должно быть уделено выработке государственной семейной политики, профилактической работе с семьей, развитию центров социального обслуживания семьи и детей. Государственные органы должны проявить особую заботу о специализированных учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, реабилитационных центрах для детей и подростков с ограниченными возможностями, а также других учреждений, оказывающих помощь семье в медицинском и социальном обеспечении ребенка-инвалида.

2. С целью улучшения реализации конституционного права граждан на охрану здоровья и получение медицинской помощи Правительству Российской Федерации: принять постановление о дальнейшем развитии медицинских услуг, в том числе платного сектора и негосударственных медицинских организаций; создать нормативную базу для страхования гражданско-правовой ответственности медицинских учреждений; выделить в бюджете здравоохранения специальную статью для расходов, связанных с риском гражданско-правовой ответственности лечебно-профилактических учреждений (компенсация вреда, судебные расходы, правовая учеба, информационное обеспечение, страховка и др.); вывести медицинскую экспертизу по претензиям пациентов из ведомственного подчинения системы Минздрава; решить вопрос о проведении такой экспертизы в экспертных организациях, не входящих в территориальное здравоохранение (например, в лабораториях судебной экспертизы Минюста России, которые имеются во всех регионах страны); стимулировать правовое образование медиков, для чего совершенствовать работу в медицинских академиях (институтах) кафедр и курсов медицинского права; Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации и Московской Хельсинкской группе обратиться в Верховный Суд Российской Федерации с просьбой обобщить судебную практику по «медицинским делам» с принятием соответствующего постановления.

3. Принимая во внимание необходимость обеспечения общественного контроля за деятельностью правоохранительных органов, повышения их авторитета в обществе, принятия эффективных мер по фактам нарушения прав граждан со стороны сотрудников органов МВД России, необходимости повышения их правосознания и правовой культуры:

Правительству Российской Федерации создать Общественный экспертный Совет из представителей Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации, Прокуратуры, Министерства юстиции, Министерства внутренних дел, депутатов Федерального Собрания Российской Федерации, общественных правозащитных объединений для выработки рекомендаций по совершенствованию работы правоохранительных органов на основе оценки населением работы органов внутренних дел, с использованием социологических опросов, публикаций средств массовой информации, депутатских слушаний в представительных органах власти; Министерству внутренних дел Российской Федерации в системе профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел усилить внимание к изучению проблем, связанных с обеспечением прав и свобод человека и гражданина, доведению до обучаемых требований Конституции и законов Российской Федерации, положений общепризнанных международных документов по обеспечению прав и свобод личности и о правоохранительной деятельности; издать и разместить в каждом подразделении органов внутренних дел, непосредственно работающем с гражданами (дежурные части, ГИБДД, ИВС, службы виз и регистрации и другие), плакаты, посвященные конституционным правам человека и гражданина, которые должны неукоснительно обеспечиваться сотрудниками органов внутренних дел; закрепить практику использования уведомлений (отрывных талонов) о принятии заявления от потерпевшего в отделе-

ниях милиции; ввести в обязательные форменные атрибуты сотрудников МВД идентификационные номера либо таблички с указанием фамилии сотрудников.

Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации и Московской Хельсинкской группе совместно с Министерствами внутренних дел и юстиции России подготовить памятку о правах задержанных и арестованных, а также памятку по защите и соблюдению прав человека сотрудниками органов внутренних дел применительно к различным ситуациям их деятельности; обратиться к Правительству Российской Федерации с предложением поддержать проект закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания», согласованный с МВД, Минюстом и отклоненный Правительством в 2001 г.

Министерствам внутренних дел, юстиции и здравоохранения принять меры к организации обязательного медицинского освидетельствования в случае обращения гражданина с жалобой на жестокое обращение со стороны сотрудников МВД; ввести в практику работы органов милиции ознакомление под роспись с памяткой о правах задержанных и арестованных.

4. Правительству и Федеральному Собранию Российской Федерации рассмотреть вопрос о надлежащем материальном обеспечении деятельности органов внутренних дел и социальной защите их сотрудников.

5. Просить Президента РФ поручить Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации осуществлять постоянную связь с общественными правозащитными объединениями для реализации решений Гражданского форума и организации в этих целях контактов между государственными структурами и общественными правозащитными объединениями. Одновременно рекомендовать главам субъектов Российской Федерации дать аналогичное поручение комиссиям по правам человека в соответствующих субъектах Российской Федерации.

6. Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации направить данный итоговый документ Президенту Российской Федерации, Правительству, Федеральному Собранию Российской Федерации, заинтересованным министерствам и ведомствам, полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах, главам субъектов Российской Федерации.

О необходимых мерах по обеспечению свободы массовой информации

Рекомендации Третьего заседания Всероссийского Демократического Сопевания

Без свободы прессы нет современной демократии. Свободные, независимые СМИ являются одним из главных инструментов общественного контроля над властью, очищения ее от коррупции.

В минувшее десятилетие в сфере массовой информации произошли кардинальные демократические перемены. Запрещена цензура. Провозглашена свобода мысли и слова. Появились многочисленные негосударственные СМИ. Освобожденная пресса в значительной мере стала тем тараном, которым был разрушен режим всевластия КПСС. В стране начались демократические и рыночные преобразования.

Однако в последние годы обострились угрозы свободе СМИ.

Региональные и местные власти развернули наступление на СМИ, используя финансовую и имущественную зависимость редакций от власти. Скупавшие прессу магнаты использовали ее в информационных войнах друг с другом. Были убиты или подверглись преследованиям многие честные журналисты. Добросовестное и потому опасное журналистское расследование стало вытесняться искусством публичной травли с использованием незаконно собранного или просто вымышленного компромата.

Раздражение общества ситуацией в СМИ было использовано для нового натиска на независимую прессу – уже на общенациональном уровне. Появилась Доктрина информационной безопасности, в основе которой заложен глубоко порочный тезис об усилении роли государственных СМИ.

Государство использовало всю свою мощь для целенаправленного уничтожения свободомыслия на федеральных телеканалах: сначала на НТВ, затем на шестом телеканале. В результате Россия вернулась в состояние, когда общенациональное телевидение – наиболее доступное гражданам информационное поле – оказалось фактически монополизировано федеральной властью.

Государственная информационная политика все больше приобретает черты псевдооткрытости, «агитпропа» и «информационного распределителя». Наиболее наглядно это проявилось в освещении Чеченской войны и трагедии в Баренцевом море.

Для расправы с неудобными журналистами власть все чаще использует зависимые суды. Яркие примеры этой тенденции на федеральном уровне – дело Григория Пасько, фарс вокруг НТВ и ТВ-6; на региональном – дело Ольги Китовой и другие.

Стремясь разрушить и без того слабые ростки саморегулирования, корпоративной солидарности в медиасообществе, власть ликвидирует Судебную палату по информационным спорам, создает заведомо лояльный себе Медиасоюз как альтернативу действующему Союзу журналистов России, наконец, даже предпринимает попытки отобрать у СЖР его материальную базу – Центральный Дом журналиста.

Отмена законодателями по требованию правительства налоговых льгот для СМИ разрушила ту экономическую среду, благодаря которой хотя бы некоторые региональные СМИ смогли в течение последних лет выйти на самоокупаемость. По своим последствиям эта мера правительства означает ликвидацию экономической основы независимости, в первую очередь региональных СМИ, и противоречит позиции Европейского парламента, призвавшего правительства европейских стран отменить НДС для СМИ.

Следствием политики «управляемой демократии» в области СМИ стали: дальнейшее огосударствление СМИ на федеральном и региональном уровне, что делает невозможным реализацию прав граждан на доступ, производство и распространение информации независимо от государства; углубление неравенства между государственными и негосударственными СМИ в плане доступа к информации, производства и распространения продукции СМИ; неразвитость и диспропорции медийного и рекламного рынков и, как следствие, все большая экономическая зависимость СМИ от государства и спонсоров; коррупция в СМИ, широкое распространение заказных публикаций, использование СМИ в информационных войнах; разрушение института репутации журналиста и СМИ как основного условия профессионального и коммерческого успеха; игнорирование должностными лицами критических публикаций в СМИ; снижение доверия граждан к СМИ как к источнику достоверной информации; разрушение журналистской корпорации как института профессионального саморегулирования и среды формирования журналистской этики.

Отсутствие экономической базы, недостатки действующего законодательства, практически не обеспечивающего защиту СМИ от прямого давления владельца, привели к тому, что СМИ все больше утрачивают интерес к проблемам и нуждам общества и либо ориентируются на заказы со стороны властей, либо отстаивают интересы олигархических групп и группировок. Ангажированность отдельных групп СМИ привела к росту конфликтов между самими СМИ, особенно в период избирательных кампаний.

СМИ, в значительной степени, превратились в инструмент обслуживания властных и связанных с властью коммерческих структур.

Всероссийское демократическое совещание считает необходимым рекомендовать следующие меры по обеспечению свободы массовой информации:

Концепция государственной политики в области СМИ. 1. Необходимо публично обсудить и принять концепцию государственной политики в области СМИ, целью которой должно стать формирование открытого информационного общества на основе свободы слова, демократизации информационного пространства России и его интеграции в мировое информационное пространство.

2. Основными инструментами реализации этой концепции должны стать целенаправленное и системное законодательство в области СМИ на основе Закона о СМИ 1991 года, а также организация контроля гражданского общества за исполнением действующих законов в этой сфере.

Доступ к информации. 1. Необходимо принять закон о праве граждан на доступ к информации, в котором юридически обеспечить принцип открытости власти.

2. Расширить институт административной и уголовной ответственности должностных лиц за непредставление гражданам информации, непосредственно затрагивающей их права и свободы, распространив его действие, с одной стороны, на любую общественно значимую информацию, запрашиваемую гражданами или редакциями СМИ, а с другой стороны – на любую форму незаконного ограничения доступа к информации, включая незаконное засекречивание.

3. Расширить институт административной и уголовной ответственности должностных лиц за сокрытие, умышленное искажение или несвоевременное сообщение экологической информации, распространив его действие на все виды и формы дезинформации.

4. Обеспечить равенство условий доступа к информации для всех СМИ, исключить факты дискриминации неугодных власти СМИ и журналистов.

Производство информации. 1. Необходимо обеспечить равенство условий производства информации для всех СМИ, исключить факты дискриминации нелояльных власти СМИ.

2. Установить исчерпывающий формализованный перечень критериев и условий, при которых должны направляться государственные дотации в СМИ. Исключить возможность произвола чиновников в распределении государственных дотаций в СМИ.

3. Принять законодательные меры по недопущению монополизма и осуществлению демонополизации в сфере производства СМИ.

4. Принять законодательные меры по содействию формирования независимой от государства материальной базы СМИ вплоть до передачи редакциям в собственность занимаемых ими помещений в зданиях, относящихся к государственной или муниципальной собственности.

Распространение информации. 1. Необходимо обеспечить равенство условий распространения информации для всех СМИ, исключить факты дискриминации по политическим мотивам.

2. Принять законодательные меры по недопущению монополизма в сфере распространения информации (услуги почтовой связи при подписке, РТШЦ).

Государственные СМИ. 1. Необходимо провести инвентаризацию всего медийного государственного хозяйства, сделав открытыми и доступными ее результаты.

2. Провести постепенный перевод большинства государственных СМИ в негосударственные, оставив в ведении государственных органов лишь те СМИ, которые выполняют функции публикации законов и парламентских слушаний, Указов Президента и иных нормативных актов органов государственной власти.

3. Необходимо законодательно ограничить, а впоследствии и запретить размещение рекламы в оставшихся государственных СМИ.

Общественное телерадиовещание. Необходимо создать в России институт общественного телерадиовещания, различные модели которого существуют практически во всех странах с развитой демократией и обеспечивают общественный контроль за телевидением и радио. С этой целью необходимо:

1. Принять закон об общественном телерадиовещании в РФ, создающий механизм формирования обществом руководящих органов общественных СМИ, гарантирующий независимость журналистов и редакторов от политической конъюнктуры, предоставляющий парламентской оппозиции право на гласное обсуждение действий власти.

2. На базе предварительно широко обсужденного проекта федерального закона преобразовать один из федеральных государственных телеканалов (РТР или ОРТ) в общественный телеканал.

3. Преобразовать одну из федеральных государственных радиостанций («Радио России» или «Маяк») в общественную радиостанцию.

4. Преобразовать региональные государственные телерадиокомпании (ГТРК) в общественные.

5. Оказать широкомасштабную государственную поддержку программе подготовки кадров для общественных федеральных и региональных СМИ.

Лицензирование телерадиочастот. Необходимо принять закон о Федеральной комиссии по телерадиовещанию (во исполнение ст.ст. 30 и 31 закона «О средствах массовой информации»). Закон должен определять порядок формирования комиссии, выдачи, контроля и отзыва лицензий на телерадиовещание, исходя из недопустимости произвола и монополизма в этой сфере.

Вещание. Необходимо присоединиться к Европейской конвенции о трансграничном вещании, которая обеспечит включение России в мировое информационное пространство. Вслед за подписанием Конвенции следует незамедлительно начать процесс приведения российского законодательства о СМИ и о рекламе в соответствие с ее требованиями, чтобы обеспечить действие на территории страны общеевропейских правил телерадиовещания.

Районные (городские) газеты. 1. Необходимо изменить юридический статус районных (городских) газет таким образом, чтобы исключить возможность их использования в качестве органов агитации и пропаганды районных (городских) администраций.

2. Заключить договоры учредителей с редакциями газет, предусматривающие выполнение ст. 19 закона о СМИ о профессиональной самостоятельности редакции.

3. Принять федеральную целевую комплексную программу модернизации районных (городских) газет, основные направления которой: создание системы обучения и переподготовки сотрудников редакций районных (городских) газет; увеличение рекламных бюджетов районных (городских) газет за счет объединения рекламных площадей и направления рекламных потоков из центра в регионы; модернизация и техническое переоснащение редакций; создание в регионах современной полиграфической базы для печати районных (городских) газет; разработка и внедрение современной модели районной газеты.

Всероссийское Демократическое Собрание заявляет, что перечисленные меры являются необходимыми для того, чтобы в России были реализованы свобода слова и право граждан на объективную и достоверную информацию, и рекомендует своим участникам, имеющим представительство в Государственной Думе, выступить с соответствующими законодательными инициативами.

Выделения в тексте принадлежат авторам документа.

Заявление об опасности шпиономании

В стране растет число уголовных дел по обвинению российских граждан в шпионаже, разглашении государственной тайны и создании угроз государственной и военной безопасности РФ. Часть этих дел (А. Никитина, В. Сойфера, а ранее В. Мирзоянова и Л. Федорова) завершились оправданием в связи с отсутствием состава преступления; но продолжают, по крайней мере, семь известных нам дел (Г. Пасько, В. Моисеева, И. Сутягина, В. Данилова, В. Калядина, В. Щурова и В. Ковальчука). Возобновилась практика запрета на въезд в нашу страну зарубежных общественных деятелей, экологов и журналистов по так называемым соображениям государственной безопасности.

Не вдаваясь здесь в обсуждение юридических деталей, степени необоснованности и сфабрикованности каждого из таких «дел», можно констатировать, что в обществе создается атмосфера неуверенности, подозрительности и страха. Журналисты воздерживаются от освещения проблем, которые власть объявляет «закрытыми»; дипломаты ограничивают личные контакты с иностранцами; ученые опасаются заниматься независимой аналитической деятельностью и сокращают сотрудничество с зарубежными коллегами.

Восстанавливаются советские традиции секретности. Федеральная служба безопасности РФ (ФСБ), которой в 1995 году была возвращена функция следствия, демонстрирует активность, не адекватную реальным внешним угрозам. Отсутствие должного контроля со стороны органов прокуратуры в сочетании с отсутствием независимого суда, которые обычно лишь воспроизводят выдвигаемые ФСБ обвинения, создает непосредственную угрозу правам и свободам граждан России.

В связи с этим Демократическое Собрание считает целесообразным:

1. Предложить фракциям и профильным комитетам Государственной Думы РФ создать Комиссию по рассмотрению обоснованности и законности возбуждения так называемых «шпионских» дел. Эксперты Демократического Собрания готовы предоставить все имеющиеся в их распоряжении материалы, необходимые для работы Комиссии.

2. Обратить внимание Федерального Собрания РФ на необходимость безотлагательно усовершенствовать действующее законодательство в части понятий и процедур, относящихся к нормативным актам о государственной тайне, с целью устранения правовых коллизий, выявившихся в ходе следствия и судебных процессов по указанным делам.

3. Настаивать на том, чтобы Верховный Суд РФ рассмотрел и обобщил судебную практику по «шпионским» делам на специальном пленуме, обратив внимание на неоднократные серьезные процессуальные нарушения, в том числе случаи направления на следствие дел по инициативе суда.

4. Обратить внимание руководства страны на опасность отсутствия гражданского контроля над деятельностью спецслужб; растущего ограничения доступа к открытым, в том числе архивным, документам; увеличения числа случаев дезинформации населения и высших должностных лиц государства.

Всероссийское Демократическое Собрание обращается к руководителям судебной власти, прокуратуры и ФСБ РФ срочно рассмотреть возможность изменения меры пресечения Г. Пасько, И. Сутягину, В. Данилову и В. Калядину.

Всероссийское Демократическое Собрание

Международная Хельсинкская Федерация – в защиту жертв «шпиономании»

15 февраля 2002 года в Москве в Институте развития прессы Международная Хельсинкская Федерация (МХФ) и Московская Хельсинкская группа (МХГ) провели пресс-конференцию «Российские дела о шпионаже нарушают международные стандарты прав человека». В ней приняли участие исполнительный директор Международной Хельсинкской Федерации Аарон Роудс, председатель Московской Хельсинкской группы Людмила Алексеева и адвокат Анна Ставицкая.

Международная Хельсинкская Федерация встревожена судьбой большого числа российских граждан, которые вследствие своей научной или журналистской деятельности становятся жертвами судебной практики, именуемой «шпиономанией».

За последние несколько лет МХФ зарегистрировала ряд случаев возбуждения Федеральной службой безопасности (ФСБ) уголовных дел против журналистов, экологов и деятелей науки, сотрудничавших с иностранными организациями, по обвинению в шпионаже и измене родине. Ни в одном из зарегистрированных случаев обвиняемый в шпионаже не использовал секретные данные. Им были предъявлены обвинения, так как информация, которой они оперировали, была сочтена ФСБ государственной тайной. МХФ настаивает на том, что обвиняемые не пользовались секретной информацией, а лишь делали выводы на основе общедоступных данных. Но ФСБ считает, что придание гласности результатов научных исследований в виде открытой для общественности информации может также рассматриваться в качестве раскрытия государственных тайн.

«Судебные процессы над Григорием Пасько, Валентином Моисеевым, Игорем Сутягиным и другими обвиняемыми ФСБ России в государственной измене нарушают международные пакты и соглашения в области прав человека», – считает ис-

полнительный директор МХФ А. Роудс. Он заявил, что возбуждение таких дел идет вразрез с целым рядом статей Европейской конвенции о правах человека, Международного пакта по гражданским и политическим правам, а также обязательствами России по Парижской хартии ОБСЕ и другим международным соглашениям. Прежде всего нарушаются положения о свободе обмена информацией, свободе от пыток и бесчеловечного отношения, праве на справедливый суд. А. Роудс считает, что продолжительность этих процессов и длительность предварительного заключения подзащитных также противоречит европейским стандартам.

Правозащитники МХФ озабочены нарушениями судебной процедуры и отказом обвиняемым в праве на справедливое разбирательство. По их мнению, расследование обстоятельств каждого дела затягивалось, а подсудимые оставались под стражей в следственных изоляторах России, условия содержания в которых оскорбляют человеческое достоинство, переходят в пытку. По свидетельству МХФ то, что обвиняемые в шпионаже подвергаются жестокому и унижительному обращению на протяжении длительного времени, происходит потому, что обвинение не в состоянии предъявить обоснованные доказательства, на основании которых может быть вынесен обвинительный приговор.

МХФ приводит конкретные статьи международных обязательств, нарушаемых Россией в рамках «шпионских» судебных процессов. Право на свободу выражения своего мнения (свобода печати, право получать информацию и др.): ст. 10 Европейской конвенции о правах человека; ст. 19 Международного пакта по гражданским и политическим правам; Парижская хартия (ОБСЕ) в которой записано, что «...свободное распространение информации очень важно для поддержки и развития свободного общества и процветания культуры»; § 36 VIII главы Будапештского документа (ОБСЕ), который гласит: «Страны-участники определяют свободу слова как человеческое право и признают ее основным компонентом демократического общества...». Право на физическую неприкосновенность (запрещающее пытки, бесчеловечное и унижающее достоинство обращение и др.): ст. 3 Европейской конвенции о правах человека; ст. 7 Международного пакта по гражданским и политическим правам; § 20 VIII главы Будапештского документа (ОБСЕ), в котором записано: «Страны-участники жестко осуждают все формы пыток, являющиеся грубым нарушением прав человека и человеческого достоинства...». Право на справедливое разбирательство дела: ст.ст. 6(1), 6(2), 7(1) Европейской конвенции о правах человека; ст.ст. 9(3), 14(1), 14(2) Международного пакта по гражданским и политическим правам; §§ 1 – 5, 21-го Копенгагенского документа (ОБСЕ).

На пресс-конференции представители МХФ заявили о начале широкомасштабной кампании по защите российских ученых, журналистов, экологов, обвиняемых в государственной измене. С помощью неправительственных организаций стран ОБСЕ и ООН Международная Хельсинкская Федерация планирует распространять информацию и заявления по поводу так называемых «шпионских» судебных дел в России в государствах-участниках ОБСЕ, чтобы привлечь внимание мировой общественности к произволу российских силовых структур и усилить международное давление на власти России. Международные общественные организации будут обращаться в представительства Российской Федерации в государствах Европы и США с протестами по поводу возбуждения правоохранительными органами России необоснованных судебных дел по обвинению в шпионаже российских граждан и тем самым оказывать поддержку правозащитникам и жертвам «шпионских процессов».

По мнению председателя МХГ Л. Алексеевой, остановить «шпиономию» нужно сейчас, пока ни один из обвиняемых не был осужден окончательно. «Если ее не пресечь, будут быстро свернуты и деловые, и академические контакты с Россией. Прошло всего 10 лет с тех пор, как упал железный занавес, и если хотя бы один такой процесс закончится обвинительным приговором, мы снова окажемся в закрытой стране», – считает Л. Алексеева.

Представитель МХГ Т. Локшина, выступая на пресс-конференции, сказала о том, что Международная Хельсинкская Федерация давно интересуется ходом «шпионских» судебных процессов в России, а в марте этого года планирует новую акцию в поддержку российских граждан, обвиняемых в шпионаже. Главы сорока одного национального Хельсинкского комитета и сотрудничающих с ними организаций по правам человека намерены передать российским властям свои послания, темой которых будет «шпиономания». Тем самым правозащитники МХФ попытаются привлечь внимание Президента России к сложившейся ситуации и убедить его эффективнее контролировать ФСБ, находящуюся в его подчинении. Копии обращения или, как их называет Т. Локшина, «ноты протеста», также будут направлены в ООН, ОБСЕ и Совет Европы.

В указанные выше организации высланы также копии открытого письма МХФ в защиту журналиста Г. Пасько, осужденного Тихоокеанским военным судом на четыре года тюремного заключения за шпионаж в пользу Японии. Авторы послания утверждают, что приговор, у которого после недавних решений Верховного суда РФ отсутствует правовая база, отражает желание ФСБ и командования Тихоокеанского флота наказать Г. Пасько за журналистскую деятельность, в частности за критику обращения военных с ядерными отходами на Дальнем Востоке.

Как указывается в открытом письме, представители МХФ сомневаются, что система военных судов в России способна обеспечить объективное и независимое разбирательство, поскольку судьи формально являются подчиненными свидетелями обвинения на процессе Г. Пасько. Кроме того, расследование по делу журналиста продолжается более пяти лет, что нарушает право любого обвиняемого на «разумные сроки» судебного разбирательства. Давая заключение по этим пунктам, правозащитники МХФ ссылаются на статьи Европейской конвенции о правах человека, ставшей частью российской правовой системы 5 мая 1998 года (указаны выше – прим. редакции) и делают вывод о том, что Россия игнорирует свои обязательства в качестве члена Совета Европы.

Авторы открытого письма требуют немедленного освобождения Г. Пасько из-под стражи на время слушания его жалобы в военной коллегии Верховного суда РФ. «Дело Пасько дает еще одну возможность российской судебной системе создать прецедент, продемонстрировать реальное вступление в силу Европейской конвенции о правах человека и показать всему миру дальнейшие шаги России на пути установления правопорядка», – завершают послание представители МХФ. Не исключено, что их обращение не найдет отклика у российских властей. Но в любом случае прибавит сторонников Г. Пасько и другим обвиняемым в шпионаже, как в России, так и за ее пределами.

Высказываясь по делу Г. Пасько и другим «шпионским делам», исполнительный директор Международной Хельсинкской Федерации А. Роудс заявил: «Имеет место запугивание, запугивание российских ученых, исследователей, российской интеллигенции, подрываются основы международного сотрудничества. И все это далеко не в интересах российского народа, не в интересах либерализации российского общества, не в интересах благосостояния государства, не в интересах свободы».

Соб. корр.,
по материалам, полученным от МХГ

Обсуждается в Москве**«Свобода прессы в России отсутствует»**

Третье заседание Всероссийского Демократического Сопре­седания

Проблемы свободы слова и независимости средств массовой информации от власти стали главными темами Третьего заседания Всероссийского демократического совещания, которое открылось в Москве 18 февраля 2002 года.

Демократическое совещание – постоянно действующее объединение демократически ориентированных политических и гражданских организаций, созданное в июне 2001 года для обсуждения и выработки согласованной позиции демократических сил по ключевым вопросам жизни страны. В нем участвуют 22 организации: движение «Вперед, Россия!», движение «Выбор России», движение «Демократическая Россия», «Демократический союз», правозащитное объединение «Инициативная группа «Общее действие»», Конфедерация обществ защиты прав потребителей, Координационный совет беженцев и вынужденных переселенцев, Крестьянская партия России, движение «Либеральная Россия», «Мемориал», Партия экономической свободы, «Право на жизнь и гражданское достоинство», Республиканская партия Российской Федерации, Российская объединенная социал-демократическая партия, Российская партия социальной демократии, Российский исследовательский центр по правам человека, «Свободные демократы России», Социально-экологический союз, Союз журналистов России, «Союз правых сил», Фонд защиты гласности, Объединение «Яблоко». В заседаниях демсовещания принимают участие также известные общественные деятели, которые приглашаются на персональной основе.

Два предыдущих совещания были посвящены гражданскому обществу и реформе судебной системы. На этот раз решено было не приглашать представителей власти и впервые сделать заседание широко открытым для прессы.

В нынешнем совещании приняли участие 19 общественных организаций и партий и три индивидуальных участника – Юрий Афанасьев, Леонид Баткин и Юрий Рыжов.

Участники совещания, объединенные негативным отношением к политике исполнительной власти, в процессе заседания разделились на две группы: одна, малочисленная, не исключала для себя возможности сотрудничества с государством, другая – настаивала на необходимости открытой оппозиции к власти, вплоть до импичмента Президента России В. Путина.

Ведущий заседание председатель Фонда защиты гласности А. Симонов отметил, что пресса зачастую сама виновата в потере своей свободы, так как «утратила гражданские приоритеты» и не сопротивляется «процессу своего огосударствления»: «региональная пресса не возражает, когда ее заносит в тихую гавань бюджетного финансирования».

Генеральный секретарь Союза журналистов РФ И. Яковенко заявил, что сейчас СМИ вместо информирования общества «на деньги власти занимаются обслуживанием власти». Он предложил публично обсудить и принять государственную концепцию СМИ, которая должна прежде всего обеспечить экономическую независимость прессы. Для этого необходимо передать в бессрочное пользование помещения редакций (особенно это важно для региональных изданий), ввести единые тарифы, разрушающие монополии на теле- и радиочастоты, на распространение печатной прессы. Необходимо также запретить публиковать рекламу в государственных СМИ, чтобы повысить конкурентоспособность частной прессы. Он предложил создать законодательную базу для института общественного телерадиовещания, ядром которой должен быть закон о порядке выдачи лицензий на вещание. «Однако, – сказал И. Яковенко, – эту программу поддержки СМИ невозможно будет осуществить без помощи исполнительной и законодательной ветвей власти».

Сопредседатель «Либеральной России» С. Юшенков, напротив, предложил перейти всем демократическим силам в оппозицию и начать в Государственной Думе процедуру вынесения вотума недоверия правительству, в чем его поддержали глава Партии экономической свободы К. Боровой и лидер движения «Демократическая Россия» В. Новодворская.

Участники заседания рассмотрели вопрос об угрозе «шпиономании» в России, которая выражается в увеличении числа уголовных дел по обвинению ученых, журналистов, экологов в шпионаже и разглашении государственной тайны. Особую тревогу у них вызвала откровенная необоснованность и сфабрикованность таких уголовных дел. Участники совещания приняли «Заявление об опасности шпиономании», в котором они обратились к руководителям судебной власти, прокуратуры и ФСБ РФ с требованием «срочно рассмотреть возможность изменения меры пресечения Г. Пасько, И. Сутягину, В. Данилову и В. Калядину» (см. в рубрике «Выступления и заявления» данного выпуска «Хроники МХГ» – прим. редакции).

Независимый участник совещания, главный научный сотрудник РГГУ Л. Баткин, при обсуждении положения с закрытием телеканалов НТВ и ТВ-6 выступил с предложением аккумулировать средства от российских и зарубежных спонсоров в Фонде защиты гласности и поддерживать беспристрастными судами те издания, которым грозит закрытие.

Выступавший на совещании лидер «Яблока» Г. Явлинский заявил, что «сегодня в России свобода слова отсутствует как политический институт», в прессе вообще не допускается никакой критики власти и фактически «группой чиновников правительства и администрации президента» введена цензура. Он выступил с резкой критикой тех деятелей, которые «имитируют защиту свободы слова», затеывая международные конференции с участием тех самых представителей власти, которые способствовали закрытию независимых телеканалов.

«Свобода прессы в России отсутствует», – к такому выводу пришли участники совещания, а основным противником свободы слова является нынешняя власть. По предложению Г. Явлинского Демократическое совещание приняло заявление, в котором требует немедленно прекратить неконституционную политическую цензуру в российских СМИ, в первую очередь на российском государственном телевидении, и предоставить возможность представителям гражданских структур систематически излагать в СМИ России взгляды по важнейшим проблемам страны и общества (см. Рекомендации Демсовещания в рубрике «Выступления и заявления» данного выпуска «Хроники МХГ» – прим. редакции).

Несмотря на важность проблем, обсуждаемых в рамках заседаний Демократического совещания, оно по сути дела является площадкой для взаимных консультаций между семью партиями («Союз правых сил», «Яблоко» и др.) и рядом правозащитных движений демократической направленности. Решения, вынесенные на совещании, не являются обязательными для его участников, но тем не менее их можно считать консолидированной позицией политиков-демократов, и не считаться с этой позицией меньшинства, учитывая президентский курс на сближение с Западом, власть не может.

Соб. корр.,
по материалам российской прессы

От редакции. Уважаемые читатели бюллетеня! К сожалению, периодичность и объем информационного бюллетеня «Хроника МХГ» не позволяет нам оперативно и в полном объеме знакомить с такими интересными и важными для многих из вас материалами, как «Законотворческий процесс в ГД». Приносим вам свои извинения и советуем для своевременного ознакомления с новыми выпусками бюллетеня обращаться на сайты, приведенные в конце публикации. Сегодня мы предлагаем вашему вниманию 35-й и 36-й выпуски «Законотворческого процесса в ГД» в сокращении.

Законотворческий процесс в Государственной Думе

Уздечка для работников

(комментарий профессора В.И. Миронова к Трудовому кодексу РФ (ТК РФ))

тридцать пятый выпуск (специальный)

... гремучая смесь из внутреннего совместительства, ненормированного рабочего дня и суммированного учета рабочего времени позволяет работодателям использовать работников гораздо больше сорока часов в неделю. Реальное количество отработанных работниками часов останется тайной для всех правоприменителей, за исключением самого работодателя.

... В ч. 1 ст. 133 ТК РФ минимальный размер оплаты труда предусмотрен не ниже прожиточного минимума трудоспособного человека. Однако законодатель изящно попытался уйти от возложения на работодателя обязанности оплачивать труд работников не ниже прожиточного минимума. В ст. 422 ТК РФ сказано о введении данного размера заработной платы отдельным федеральным законом. Когда будет принят такой закон – неизвестно. Получается, что реальное нарушение права на сорокачасовую рабочую неделю не компенсируется даже заработной платой в размере прожиточного минимума.

... Увеличение числа оснований для увольнения усиливает казальность трудовых отношений. Распылчатость приведенных формулировок, в частности об охраняемой законом тайне, позволяет работодателю легко и под абсолютно законным предлогом избавиться от неугодного работника. В свою очередь, работнику приходится искать справедливости в суде. Далеко не каждый работник способен вступить в трудовой спор с работодателем. Многие просто «проглатывают» примененное работодателем основание увольнения, понимая, что вступление в судебную тяжбу обойдется дороже. Понятно, что рост числа оснований для увольнения неминуемо сделает работников еще более зависимыми от работодателя.

Есть только три пути, которыми человек может приобретать богатство: путем труда, путем выпрашивания и путем кражи.

И если трудящиеся получают так мало, то только потому, что слишком много приходится на долю нищих и воров.
(Генри Джордж)

С 1 февраля 2002 г. вступает в действие Трудовой Кодекс РФ. Как известно, в качестве самостоятельной отрасли трудовое право возникло как совокупность норм, призванных оградить работников от чрезмерных претензий работодателей. Следовательно, именно трудовое право должно обеспечить, чтобы труд прирастал богатством. Насколько принятый Трудовой Кодекс РФ (ТК РФ) поможет людям жить своим трудом, мы и попытаемся рассмотреть в данной работе.

1. Сколь долго придется гнуть спину? Конвенция Международной организации труда (МОТ) № 47 о сокращении рабочего времени до сорока часов в неделю позволяет трудящимся сполна получить за выполненную работу. В этой Конвенции прямо говорится о том, что уровень жизни работников не может быть понижен в связи с переходом на сорокачасовую рабочую неделю. Кстати, в нашем государстве переход на такой принцип работы был провозглашен еще в далеком 1957 г. И в ст. 91 ТК РФ предусмотрено, что нормальная продолжительность рабочего времени не может превышать 40 часов в неделю. Казалось бы, международные стандарты соблюдены. Но российские «изобретатели» в области права нашли-таки варианты для того, чтобы работник трудился больше.

1.1. Сверхурочная работа. В бывшем КЗоТ РФ сверхурочной считалась любая работа, выполняемая за рамками нормальной продолжительности рабочего времени. Естественно, каждый час сверхурочной работы оплачивался в повышенном размере. Из ст.ст. 97 и 98 нового ТК РФ следует, что теперь сверхурочной считается работа за пределами нормы рабочих часов только при ее выполнении по инициативе работодателя. То есть, если такая инициатива поступила от работодателя, работник получит право на повышенную оплату. При отсутствии же инициативы работодателя, работа за рамками нормальной продолжительности рабочего времени сверхурочной не является (ст. 97). Соответственно, она и не будет оплачиваться в повышенном размере. Получается, что работодатель должен проявить инициативу с целью увеличения оплаты труда работника за пределами нормы рабочих часов. Будут ли наши работодатели проявлять такую инициативу, если есть возможность использовать сверхурочный труд работников без дополнительной оплаты? Пусть каждый сам ответит себе на этот вопрос. Но инициатива работодателя по привлечению работников к сверхурочным работам в ст. 99 ТК РФ ограничена 120 часами в год и 4 часами в течение двух дней подряд. Данный норматив существовал и прежде, но он не мог служить ограничителем для повышенной оплаты сверхурочных работ. Сейчас подобные ограничения становятся реальностью. Ведь покажи работодатель в своих документах оплату большого количества сверхурочных работ, и его инициатива может стать основанием для привлечения к ответственности за нарушение предельного количества работ данного вида. Поистине – инициатива наказуема! Хотя в новом Кодексе есть официальные пути ухода от повышенной оплаты работы за пределами нормы часов, при которых к тому же удается... не нарушать закон!

1.2. Внутреннее совместительство. Работа за рамками нормальной продолжительности рабочего времени, проведенная по инициативе работника, в ст.ст. 97 и 98 ТК РФ, названа внутренним совместительством. Инициатива работника должна быть подтверждена его письменным заявлением. Имея в виду степень зависимости работников от работодателей, легко догадаться, что имитировать инициативу работника в трудовых отношениях весьма просто. Поэтому вместо сверхурочной работы работники и получают так называемое внутреннее совместительство. Для использования работников на условиях внутреннего совместительства работодателю необходимо соблюсти некоторые формальности. Во-первых, как уже отмечено, нужно получить от работника заявление, подтверждающее его инициативу. Во-вторых, необходимо оформить работу по иной профессии, специальности или должности. Правильное оформление внутреннего совместительства для работодателей труда не составит. К примеру, инженера по труду, на условиях внутреннего совместительства, можно использовать в качестве инженера по заработной плате. Сведение этих функций в единое целое под названием «инженер по труду и заработной плате» позволяет трудящемуся, привлеченному работодателем к работе за пределами нормальной продолжительности рабочего времени, получить за нее повышенную оплату. Разведение трудовой функции по разным должностям, специальностям

и профессиям позволяет, на основании письменного заявления работника, говорить о внутреннем совместительстве. В то же время, работа на условиях внутреннего совместительства отнюдь не требует от работодателей повышенной оплаты. Вполне естественно, что для работодателя внутреннее совместительство имеет явное преимущество перед сверхурочной работой. Ко всему прочему, внутреннее совместительство ограничивается менее жесткими, чем сверхурочная работа, рамками. В ст. 98 ТК РФ внутреннее совместительство допускается до 16 часов в неделю. Можно с легкостью подсчитать, что вместо сорока часов в неделю, как это предусмотрено Конвенцией МОТ № 47, внутренние совместители будут трудиться «сверху» по 56 часов, а предельное количество сверхурочных работ ими будет «вырабатываться» всего за два месяца работы.

1.3. Ненормированный рабочий день. В соответствии со ст. 101 ТК РФ ненормированный рабочий день устанавливается для работников соглашением, коллективным договором или правилами внутреннего трудового распорядка. Тогда как в ст. 190 ТК РФ сказано об утверждении правил внутреннего трудового распорядка работодателем с учетом мнения представительного органа работников. Во многих организациях профсоюзы отсутствуют, да и учет их мнения ни к чему работодателя не обязывает. Поэтому новый Кодекс позволяет работодателям самостоятельно определить перечень работников с ненормированным рабочим днем. Для чего достаточно всего лишь определить этот перечень в правилах внутреннего трудового распорядка организации. После этого, по распоряжению работодателя, у работников возникают обязательства по выполнению трудовых функций за пределами нормальной продолжительности рабочего времени. При этом, подчеркиваем, работодатель отнюдь не обязан оплачивать данную работу в повышенном размере. В соответствии со ст. 119 ТК РФ вполне достаточно предусмотреть для работников с ненормированным рабочим днем дополнительный отпуск продолжительностью не менее трех календарных дней. Получается, что работодатель за три дня дополнительного отпуска может в любое время заставить работника с ненормированным рабочим днем трудиться сверх нормальной продолжительности рабочего времени. И работник даже не имеет права ему возразить. Очевидно, что и в данном случае нарушается требование Конвенции МОТ № 47 об указанном нормативе рабочего времени. Отметим некорректность самой формулировки о ненормированном рабочем дне. Какой-то норматив все равно должен существовать, ибо в сутках всего 24 часа, и предложение продлить течение месяца, а в нашем случае отменить норму дневных часов, может исходить, по Венедикту Ерофееву, лишь из сумасшедшего дома. Но ведь ненормированный рабочий день может быть установлен и для внутренних совместителей. Тогда не будут пределом рабочего времени и 56 часов в неделю...

1.4. Суммированный учет рабочего времени. В ч. 2 ст. 104 ТК РФ работодателю, путем включения соответствующего положения в правила внутреннего трудового распорядка организации, предоставлено право вводить суммированный учет рабочего времени. Понятие «суммированный учет» означает, что работник может трудиться более сорока часов в неделю. Командовать же его переработками будет опять-таки работодатель. Но в учетном периоде, который может равняться месяцу, кварталу или даже году, количество рабочих часов, приходящихся на каждую неделю выбранного периода, не должно превышать сорокачасового норматива. Ясно, что вести учет рабочего времени каждого работника будет все тот же работодатель. Понятно, что ни сам работник, ни проверяющие практически не имеют шансов уличить работодателя в неправильном учете рабочего времени при его суммировании. Ведь для этого необходимо в течение всего учетного периода неотступно следовать за работником и фиксировать затраченное им на работу время. Вряд ли можно найти инспектора труда, способного провести подобную работу. Да ему и начальство не позволит столь длительное время заниматься проблемой учета рабочего времени в одной организации. Следовательно, и суммированный учет рабочего времени позволяет работодателю на законных основаниях использовать труд работников за рамками нормальной продолжительности рабочего времени. Сколько часов отработает работник дополнительно, будет известно лишь ему самому и работодателю. Но документы по учету затраченного рабочего времени будет вести работодатель, который, при умении правильно суммировать выявленные надзирающими органами переработки, получает возможность не оплачивать работнику дополнительно выполненную работу. Работа на условиях суммированного рабочего времени не требует от работодателей никаких дополнительных затрат на оплату труда работников.

Таким образом, гремучая смесь из внутреннего совместительства, ненормированного рабочего дня и суммированного учета рабочего времени позволяет работодателям использовать работников гораздо больше сорока часов в неделю. Реальное количество отработанных работниками часов останется тайной для всех правоприменителей, за исключением самого работодателя.

2. Будет ли труд приравнять заработной платой? Любая работа должна быть оплачена. Труд имеет для работника смысл только при условии оплаты. Напротив, работодатели не против поживиться и бесплатным трудом работников. Посмотрим, каким образом новый Кодекс предлагает оценивать труд работников.

2.1. Плата за сверхурочные. В ст. 152 ТК РФ, как и в прежнем КЗоТ РФ, работодателям предложено сверхурочные работы оплачивать так: за первые два часа – не менее чем в полуторном размере, за последующие часы – не менее чем в двойном. Кроме того, сверхурочные могут быть компенсированы предоставлением работникам дополнительного времени отдыха. Из чего следует, что оформление работы в качестве «сверхурочной» повлечет для работодателей дополнительные расходы на оплату труда работников. Хотя работодатели вполне могут избежать данных затрат.

2.2. Оплата внутреннего совместительства. Работа на условиях внутреннего совместительства оплачивается в зависимости от проработанного времени или выработки. Считать, сколько времени отработал работник на условиях внутреннего совместительства и какова его выработка, придется, увы, опять-таки работодателю. Но кажется маловероятным, чтобы и в данном случае подсчеты велись в пользу работников. Более того, возможно, что действующая заработная плата будет разбита на две части, одна из которых выплачивается за основную работу, а другая – за внутреннее совместительство. Тогда работник будет выполнять дополнительную работу просто бесплатно. Поэтому работодателю крайне выгодно все сверхурочные работы перевести в разряд внутреннего совместительства.

2.3. Компенсация за ненормированный рабочий день. Как уже отмечалось, за ненормированный рабочий день работнику полагается дополнительный отпуск продолжительностью не менее трех дней. С письменного согласия работника, переработка при ненормированном рабочем дне может быть компенсирована как сверхурочно отработанное время. На первый взгляд, работодатель поставлен перед выбором между компенсацией переработанных часов, дополнительным отдыхом или повышенной оплатой. Но может случиться и так, что работодатель получит от работника письменное заявление с согласием на повышенную оплату дополнительных часов работы. Данное заявление освобождает работодателя от обязанности предоставлять работнику трехдневный отпуск за работу с ненормированным рабочим днем. Учет переработанных часов остается за работодателем. На проверку вполне может оказаться, что работодатель не обнаружит у работника с ненормированным рабочим днем сверхурочно отработанных часов. Работодателю просто невыгодно скрупулезно фиксировать их количество! При неожиданных визитах представителей контролирующих органов работодатель легко может объяснить отсутствие оплаты за сверхурочную работу суммированным учетом рабочего времени в организации. На наш взгляд очевидно, что и при

работе на условиях с ненормированным рабочим днем работникам абсолютно не гарантировано получение дополнительных дней отпуска или оплаты. Механизм ухода от них оказывается для работодателя очень простым.

2.4. Заработная плата работников. В ч. 1 ст. 133 ТК РФ минимальный размер оплаты труда предусмотрен не ниже прожиточного минимума трудоспособного человека. Однако законодатель изящно попытался уйти от возложения на работодателя обязанности оплачивать труд работников не ниже прожиточного минимума. В ст. 422 ТК РФ сказано о введении данного размера заработной платы отдельным федеральным законом. Когда будет принят такой закон – неизвестно. Получается, что реальное нарушение права на сорокачасовую рабочую неделю не компенсируется даже заработной платой в размере прожиточного минимума. Между тем в ст. 23 Всеобщей декларации прав человека и в ст. 7 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах каждому работающему гарантируется право на справедливое вознаграждение, обеспечивающее ему самому и его семье достойное существование. Очевидно, что нельзя назвать достойным существованием при заработной плате ниже прожиточного минимума. Но именно такой размер заработной платы уготован нашим работникам новым Кодексом! Налицо явное противоречие ст. 422 ТК РФ, исключаящей возможность выплаты минимальной заработной платы в размере прожиточного минимума, названным выше международным правилам. Кстати, они воспроизведены в ст. 2 ТК РФ. Применение данной статьи законодателем не отсрочено. Да и не вправе российский законодатель приостановить действие общепризнанных международных предписаний.

2.5. Ответственность за задержку заработной платы. Принятый ТК РФ прославляют за введение ответственности за задержку заработной платы. Действительно, в ст. 236 ТК РФ говорится о материальной ответственности работодателя за задержку выплаты заработной платы. Этой нормой работодатель вроде бы обязан за каждый день задержки заработной платы выплатить денежную компенсацию в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Центрального банка РФ от невыплаченной вовремя суммы. Вот только из ст. 233 ТК РФ следует, что данный вид ответственности может наступать тогда, когда работнику удалось доказать вину и противоправное поведение работодателя по задержке заработной платы. Формулировка Кодекса предполагает обращение работника в суд с иском к работодателю о выплате процентов за задержку заработной платы.

При задержке заработной платы на срок более 15 дней ст. 142 ТК РФ предоставляет работнику право приостановить работу на весь период до выплаты задержанной суммы, известив об этом работодателя в письменной форме. При этом работник может в судебном порядке потребовать оплаты и за время приостановки работы в связи с невыплатой зарплаты. Такие требования также подлежат разрешению в суде.

Однако кодекс не отвечает на вопрос о том, что может случиться с работником после возбуждения иска против своего работодателя?

Таким образом, маловероятно, что после введения в действие ТК РФ положение работников в сфере оплаты труда изменится в лучшую сторону.

3. Стратегия и тактика Кодекса в нормировании труда и его оплаты. Очевидно, что тактика правового регулирования рабочего времени в ТК РФ сводится к предоставлению работодателям возможности использовать труд работников настолько, насколько это им будет угодно. Взамен работники ничего не получают. Работодатель избавлен даже от обязанности начисления работнику заработной платы в размере прожиточного минимума и оплаты в повышенном размере дополнительного объема работ. Тактически работодателю выгодно «на полную катушку» использовать бесплатный труд проверенных работников. Новые кадры на работу, выполняемую внутренними совместителями, работодателю принимать просто невыгодно. В свою очередь, имеющим работу людям новый Кодекс предлагает засучить рукава и туже подтянуть свои пояса.

Исходя из сказанного выше, принятый ТК РФ стратегически не будет работать на экономическое развитие. Ведь работодатель от расширения производства и создания новых рабочих мест не получает ничего, кроме дополнительной головной боли. Гораздо проще использовать бесплатный труд имеющихся работников, которые могут быть привлечены к работе сверх установленной продолжительности рабочего времени, и при этом – без повышенной оплаты.

Если раньше работодатель сидел на спинах работников, но они могли в любое время призвать его к порядку, потребовав повышенной оплаты за сверхурочную работу, то сейчас ТК РФ дает в руки работодателей своеобразную «узду» с целью управления дополнительным трудом без оплаты. Сколько бесплатных кругов успеют намотать работодатели на спинах работников, покажет время. Ясно только, что и после введения в действие ТК РФ работники своим трудом не разбогатеют. Следовательно, львиная доля заработанного по-прежнему будет оставаться в руках нуворишей. Сколько получают трудящиеся и попрошайки, также зависит только от них. Что ж, будем продолжать жить на их милость...

4. Другие ограничения прав работников. Одной из гарантий защиты трудовых прав работников раньше выступала стабильность трудовых отношений. Работодатель не имел права просто так, без соблюдения норм трудового законодательства, прекратить с работником трудовые отношения. Зависимость работника от работодателя усиливается по мере увеличения возможностей для увольнения. Поэтому в трудовом праве имеют особое значение случаи заключения договоров на определенный срок, то есть срочных трудовых договоров.

4.1. Срочные трудовые договоры. В ч. 2 ст. 17 КЗоТ РФ предусматривались три общих случая заключения трудовых договоров на определенный срок. В ст. 59 ТК РФ перечень возможных вариантов заключения срочных трудовых договоров существенно расширен. В частности, они могут заключаться: для замены временно отсутствующего работника, за которым, в соответствии с законом, сохраняется место работы; на время выполнения временных (до двух месяцев) работ, а также сезонных работ, когда в силу природных условий работа может производиться только в течение определенного периода времени (сезона); с лицами, поступающими на работу в организации, расположенные в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, если это связано с переездом к месту работы; для проведения срочных работ по предотвращению несчастных случаев, аварий, катастроф, эпидемий, эпизоотий, а также для устранения последствий указанных и других чрезвычайных обстоятельств; с лицами, поступающими на работу в организации-субъекты малого предпринимательства с численностью до 40 работников (в организациях розничной торговли и бытового обслуживания – до 25 работников), а также работников, работающих у работодателей – физических лиц; с лицами, направляемыми на работу за границу; для проведения работ, выходящих за рамки обычной деятельности организации (реконструкция, монтажные, пусконаладочные и другие работы), а также для работ, связанных с заведомо временным (до одного года) расширением производства или объема оказываемых услуг; с лицами, поступающими на работу в организации, созданные на заведомо определенный период времени или для выполнения заведомо определенной работы; с лицами, принимаемыми для выполнения заведомо определенной работы в случаях, когда ее выполнение (завершение) не может быть определено конкретной датой; для работ, непосредственно связанных со стажировкой и профессиональным обучением работника; с лицами, обучающимися по дневным формам обучения; с лицами, работающими в данной организации по совместительству; с пенсионерами по возрасту, а так-

же с лицами, которым по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением разрешена работа исключительно временного характера; с творческими работниками средств массовой информации, организаций кинематографии, театров, театральных и концертных организаций, цирков и иными лицами, участвующими в создании и (или) исполнении произведений, профессиональными спортсменами в соответствии с перечнями профессий, установленными Правительством РФ с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений; с научными, педагогическими и другими работниками, заключившими трудовые договоры, предусматривающие работу на определенный срок по конкурсу, проведенному в порядке, установленном законом или иным нормативным правовым актом органов государственной власти или местного самоуправления; в случае избрания на определенный срок в состав выборного органа или на выборную должность на оплачиваемую работу, а также при поступлении на работу, связанную с непосредственным обеспечением деятельности членов избираемых органов или должностных лиц в органах государственной власти или органах местного самоуправления, а также в политических партиях и других общественных объединениях; с руководителями, заместителями руководителей и главными бухгалтерами организаций, независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности; с лицами, направленными на временные работы органами службы занятости населения, в том числе на проведение общественных работ, в других случаях, предусмотренных федеральными законами.

Как видно из данного перечисления, приведенный в ТК РФ перечень возможных случаев заключения срочных трудовых договоров не является исчерпывающим. В других федеральных законах могут появиться иные категории граждан, с которыми можно будет заключать трудовые договоры на определенный срок.

Однако и данный в ст. 59 ТК РФ перечень позволяет с любым работником заключить срочный трудовой договор. Ведь любая организация создается для выполнения заведомо определенной учредительными документами работы, объем которой зависит от количества предпринимательских сделок. Под каждую такую сделку, ограниченную определенным сроком действия, с работниками могут заключаться срочные трудовые договоры. Негативные последствия отсутствия объема работ будут нести работники, увольняемые в связи с их выполнением. Раньше работодатель не имел права переложить бремя неблагоприятных последствий по причине отсутствия предпринимательских сделок на плечи работника, он был обязан проводить процедуры сокращения численности или штата работников. Проведение данных процедур связано с предоставлением работникам установленных в законодательстве льгот. Прекращение трудового договора по окончании срока его действия не предполагает возложение на работодателя обязанностей по выплате работникам денежных компенсаций.

Работники, находящиеся в условиях срочного договора, вынуждены быть более осторожными по отношению к работодателю, чем работники с неопределенным сроком действия трудового договора. Например, работнику задержали выплату заработной платы, в силу чего он имеет право потребовать проценты за время задержки. При рассмотрении дела в суде о взыскании процентов за время задержки заработной платы срок трудового договора может закончиться. Естественно, работодатель не станет заключать новый трудовой договор с работником, посмевающим вступить с ним в трудовой спор. Поэтому при работе по срочному трудовому договору работник поставлен перед выбором между защитой трудовых прав и сохранением своего рабочего места. Очевидно, что в подобной ситуации большинство работников предпочитают смириться с чинимыми работодателями нарушениями во имя получения договора на новый срок. Перед работниками, заключившими трудовой договор на неопределенный срок, подобные проблемы не возникают.

Не секрет, что работники, выполняющие трудовую функцию по срочному трудовому договору, податливей относятся к предложениям работодателя. В частности, к предложению поработать на условиях внутреннего совместительства с ненормированным рабочим днем и суммированным учетом рабочего времени. Следовательно, и необъятное расширение перечня случаев заключения срочных трудовых договоров на практике способно привести к тому, что работающие по таким договорам за прежнюю зарплату будут выполнять гораздо больший объем работ.

4.2. Дополнительные основания увольнения. В сравнении с КЗоТ РФ в ТК РФ появились следующие дополнительные основания для увольнения работников: смена собственника имущества в отношении руководителей организации, его заместителей и главного бухгалтера; разглашение охраняемой законом тайны (государственной, коммерческой, служебной и иной), ставшей известной работнику в связи с исполнением трудовых обязанностей; нарушение работником требований по охране труда, если эти нарушения повлекли за собой тяжкие последствия либо заведомо создавали угрозу наступления таких последствий; принятие необоснованного решения руководителем организации (филиала, представительства), его заместителями, главным бухгалтером; предусмотренные в трудовом договоре руководителя организации и членами коллегиального исполнительного органа; наступление чрезвычайных обстоятельств, препятствующих продолжению трудовых отношений, если они признаны решением Правительства РФ или органа государственной власти субъекта РФ.

Увеличение числа оснований для увольнения усиливает кабальность трудовых отношений. Расплывчатость приведенных формулировок, в частности об охраняемой законом тайне, позволяет работодателю легко и под абсолютно законным предлогом избавиться от неудобного работника. В свою очередь, работнику приходится искать справедливости в суде. Далеко не каждый работник способен вступить в трудовой спор с работодателем. Многие просто «проглатывают» примененное работодателем основание увольнения, понимая, что вступление в судебную тяжбу обойдется дороже. Понятно, что рост числа оснований для увольнения неминуемо делает работников еще более зависимыми от работодателя.

4.3. Изменение роли профессиональных союзов. Пока профсоюзы боролись за и против ТК РФ, они незаметно превратились в самозванцев по отношению к индивидуальным правам своих членов. Действительно, согласно действующему процессуальному законодательству, профсоюзы могут представлять интересы своих членов при ведении индивидуального трудового спора лишь на основании доверенности. Фактически работник должен пожаловаться на своего работодателя профсоюзу и в судебные органы. Известно, что вступление в трудовой спор с работодателем грозит работнику потерей рабочего места. По этой причине жаловаться на работодателя не принято. При этом отсутствие такой жалобы лишает профсоюз права возбудить спор в защиту индивидуальных прав члена союза. Такого действия сурового принципа диспозитивности, позволяющего каждому свободно распоряжаться своими правами, что применительно к трудовым отношениям зачастую означает отказ работника от реализации гарантированных в трудовом законодательстве прав.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что профсоюзы не могут осуществлять самостоятельные действия в защиту индивидуальных прав своих членов. Потому они их и не представляют, что свидетельствует о «профсоюзном самозванстве». Кстати, в проекте ГПК РФ профсоюзы вообще не упоминаются. Получается, что работник в одиночку противостоит работодателю. Понятно, что подобное противостояние всегда заканчивается в пользу работодателя.

Профсоюзы не имеют и права на проведение забастовки. По этому вопросу они зависят от мнения трудового коллектива, хотя материальную ответственность за организацию незаконной забастовки несет именно профсоюз, возглавивший ее, а не трудовой коллектив.

При разработке и заключении коллективных договоров и соглашений малочисленные профсоюзы вынуждены пойти на сотрудничество с самой многочисленной профсоюзной организацией. Учитывая, что традиционные профсоюзы уклонились от позиций защиты имеющихся прав работников при принятии ТК РФ, их контакты с новыми профсоюзами, живущими интересами работников, едва ли могут быть продуктивными.

4.4. Персональные данные работников. Глава 14 ТК РФ названа «Защита персональных данных работника». В ней говорится о праве работодателя получать, хранить и распространять с согласия работника персональные данные о нем. Как уже неоднократно отмечалось, у работодателей не возникает проблем на получение согласия работников совершить нарушение гарантированных им по закону прав. Сказанное полностью относится и к персональным данным работника.

Известно, что типовые формы трудовых договоров, заключаемых с работниками, разрабатываются правовыми службами организаций.

Очень часто работники при подписании текста трудового договора выступают в качестве статистов. Поэтому правовикам работодателя достаточно разработать типовые формы трудового договора, включив в него условие о согласии работника на сбор и распространение сведений о нем, и у работодателя появится право использовать в своих целях персональные данные работников. Таким образом, появляется возможность сбора компромата на любого работника. В силу чего работник становится еще более зависимым от работодателя, ведь пользоваться компроматом в нашем отечестве давно научились. И после увольнения работнику отнюдь не гарантирована спокойная жизнь, ибо работодатель с легкостью может запустить ему вслед имеющуюся порцию «собранных информации». И по этой причине работники должны проявлять в отношениях с работодателями осторожность. Получается, что лучше им подчиниться, чем потом расплачиваться за возникший конфликт своей репутацией.

4.5. Письменное оформление трудовых отношений. В ст. 67 ТК РФ предписано заключать трудовой договор в письменной форме путем составления двух экземпляров последнего. До принятия нового Кодекса данная формула носила рекомендательный характер. Теперь работодатели обязаны оформить трудовой договор в двух экземплярах. Раньше им было достаточно издать приказ на основании заявления работника, что являлось соблюдением простой письменной формы сделки, коей является трудовой договор. На первый взгляд, возникновение у работодателя обязанности вручить работнику текст заключенного с ним трудового договора должно способствовать договорному регулированию. Вот только работодателю нет резона выводить теневые отношения по труду в русло письменного оформления трудового договора. Без бумажки работник является букашкой, которую в любое время можно не заметить. Письменный договор порождает более серьезные отношения между работником и работодателем. Однако доказать факт возникновения трудовых отношений практически невозможно. Ведь письменная сделка при возникновении спора может подтверждаться лишь письменными доказательствами. Как правило, подобных доказательств у работников не имеется. Установление письменной формы трудового договора лишает работников права при возникновении спора ссылаться на свидетельские показания. Поэтому работодатели имеют реальные возможности уйти от письменной формы трудового договора. В свою очередь, работники лишены эффективных средств защиты права на письменное оформление своего трудоустройства. Из чего следует, что введение письменной формы трудового договора работникам больше вредит, чем помогает. Работодателям гораздо проще не заметить требования о письменной форме трудового договора. Когда скрыть трудовые отношения им не удастся, они охотно оформляют их гражданско-правовыми договорами. Рецептов лечения данной болезни работодателей ТК РФ не предлагает.

5. Основные направления защиты трудовых прав. Для предоставления льгот, предусмотренных законодательством о труде, необходимо доказать факт возникновения трудовых отношений. То есть необходимо поставить в рамки правового поля нелегально работающих.

5.1. Варианты сокращения теневого труда. Как уже отмечалось, сами работники не способны призвать работодателей к официальному оформлению трудовых отношений. В связи с этим государственные органы призваны выявлять факты уклонения работодателей от заключения трудовых договоров в письменной форме. Сказанное касается инспекций труда, налоговых органов, которые должны при каждой проверке составлять акты и выдавать предписания, обязывающие работодателей составлять трудовые договоры в письменной форме.

Профсоюзы не смогли сохранить права работников, закрепленные в КЗоТ РФ. Теперь профсоюзам необходимо проверять работодателей на предмет письменного оформления трудовых отношений, составлять акты о нарушении работодателями правил заключения трудовых договоров, доводить информацию об этом до инспекций труда. Данное направление деятельности может позволить профсоюзам хоть как-то реабилитировать себя в глазах работников.

Из сказанного выше вытекает, что возможности выведения трудовых отношений из тени крайне невелики.

5.2. Фиксация рабочего времени. Установление письменной формы заключения трудового договора позволяет требовать аналогичной формы и для учета рабочего времени, ведь сделка по его учету обеспечивает действие трудового договора. Без рабочего времени не может быть и трудового договора. Поэтому учет рабочего времени является производной по отношению к трудовому договору сделкой. Коль скоро для главной сделки, то есть трудового договора, предусмотрена письменная форма, она должна быть соблюдена и при ведении учета рабочего времени. В связи с чем фиксация рабочего времени должна производиться не только полномочным представителем работодателя, но и работником. Только в этом случае можно говорить о соблюдении письменной формы учета рабочего времени. Таким образом, право на ведение учета рабочего времени возникает как у работодателя, так и у работника. Для признания информации о рабочем времени достоверной необходимо, чтобы документы об его учете подписывались работником и работодателем.

В связи с изложенным и на основании ст.ст. 1, 10 ГПК РСФСР при учете рабочего времени работников по аналогии следует руководствоваться Порядком учета рабочего времени, который дан в качестве приложения к Положению о порядке прохождения военной службы, утвержденному Указом Президента РФ от 16 октября 1999 года. В данном акте для учета служебного времени предусмотрено ведение журнала, в котором сведения о рабочем времени фиксируются подписью командира и военнослужащего. Аналогичное требование содержится и в Типовых правилах внутреннего трудового распорядка от 20 июня 1984 года, которые после введения в действия ТК РФ продолжают действовать в части, не противоречащей законодательству.

Таким образом, для фиксации рабочего времени установлена письменная форма. По этой причине отработанные часы должны быть не только учтены представителем работодателя, но и подтверждены подписью работника. Несоблюдение данного правила просто лишает документы об учете рабочего времени, составленные работодателем, доказательственной силы. И если работник самостоятельно вел учет рабочего времени в письменной форме или эту функцию выполнили его представители, эти документы имеют доказательственное значение. Причем разночтения между рабочим временем, учтенным работодателем, и данными о рабочем времени, имеющимися у работника или его представителей, должны трактоваться в

пользу работника. Ведь именно работодатель не организовал надлежащий учет рабочего времени. Поэтому он и должен взять на себя бремя неблагоприятных последствий.

Следовательно, учет рабочего времени становится одним из основных направлений деятельности контролирующих органов, самих работников и их представителей.

5.3. Оплата работы за рамками нормальной продолжительности рабочего времени. В ст. 19 Конституции РФ гарантируется равенство прав и свобод работников независимо от должностного положения. Очевидно, что установление различной оплаты за сверхурочную работу и внутреннее совместительство противоречит вышеназванному конституционному требованию. Ведь различие понятий «сверхурочная работа» и «внутреннее совместительство» проводится в ТК РФ в зависимости от того, по чьей инициативе выполняется работа за рамками нормальной продолжительности рабочего времени и по скольким профессиям, специальностям или должностям она оформлена. Во главу угла в данном случае поставлены должностное положение и выполняемая работа, так как волеизъявление работника в силу его зависимости от работодателя не может иметь решающего значения. Получается, что если работник трудится у работодателя по одной профессии, специальности или должности сверх нормальной продолжительности рабочего времени, то он может претендовать на оплату сверхурочных работ. Но как только такая работа оформляется по иной специальности, профессии или должности, то она оплате в повышенном размере не подлежит.

Поэтому вполне уместно возбуждать в судах общей юрисдикции или у мировых судей дела об оплате внутреннего совместительства, как и сверхурочных работ, в повышенном размере. При этом, помимо ссылки на ст. 19 Конституции РФ, можно ссылаться на притворность сделки о внутреннем совместительстве, которая фактически освобождает работодателя от оплаты работ сверх установленной продолжительности рабочего времени в повышенном размере, не неся больше для работников никакой смысловой нагрузки.

5.4. Минимальная заработная плата. Следует заметить, что ст. 422 ТК РФ вступила в противоречие не только со ст. 2 ТК РФ, которая выступает в качестве нормы-принципа и потому имеет большую юридическую силу, но и с названными ранее, основополагающими в сфере регулирования трудовых отношений, международными актами.

По этой причине у работников и их представителей есть законные основания для возбуждения в судах общей юрисдикции или у мировых судей дел о взыскании заработной платы в размере не ниже прожиточного минимума. Естественно, что такое право возникает у работников, получающих заработную плату ниже прожиточного минимума. Если подобные дела будет рассматривать независимый и беспристрастный суд, то на основании требований ст. 15 Конституции РФ, ст. 23 Всеобщей декларации прав человека, ст. 7 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и ст. 2 ТК РФ он обязан взыскать в пользу работников заработную плату в размере прожиточного минимума. В случае, если у судебных органов не хватит мужества выполнить требование закона, у работников возникает право апеллировать к международным органам по защите прав граждан с требованием рассмотрения заявления о выплате зарплаты в размере прожиточного минимума независимым и беспристрастным судом. Состав такого суда, в соответствии с ч. 5 ст. 32 Конституции РФ, должен включать представителей общественности, то есть не только так называемых профессиональных, но и независимых общественных судей. Может быть, данное направление деятельности послужит скорейшему повсеместному введению минимальной заработной платы в размере прожиточного минимума, а также созданию судебных составов по трудовым делам из судьи и общественных судей от работников и работодателей.

Заметим еще раз, что сейчас не имеется законных оснований для отказа в удовлетворении требований работников о выплате заработной платы в размере не ниже прожиточного минимума.

5.5. Новое направление в деятельности правозащитных организаций. В настоящее время в судах общей юрисдикции культивируются дела о защите прав неопределенного круга физических лиц. Возбуждение дел данной категории связано с изданием нормативных правовых актов, действительно или мнимо нарушающих права и свободы граждан. Действующее процессуальное законодательство не возбраняет и возбуждение гражданских дел о признании недействующими нормативных правовых актов, затрагивающих трудовые права работников. Для возникновения подобных дел вовсе не обязательно доказывать в суде факт нарушения трудовых прав конкретного работника. Достаточно указать, что оспариваемый нормативный акт гипотетически способен привести к нарушению трудовых прав работников. То есть, дела данной категории не связаны для работников с возникновением конфликта с работодателем.

В частности, можно возбудить гражданское дело о признании недействующим указа Президента РФ или постановления Правительства РФ, иных актов федеральных органов исполнительной власти, если в них имеются положения, ущемляющие права работников в сравнении с федеральными законами.

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ также не должны ущемлять права работников в сравнении с федеральным законодательством. Иначе и они могут быть оспорены на предмет их признания недействующими в судебном порядке.

Акты органов местного самоуправления не могут ущемлять права работников, гарантированные в федеральном и законодательстве субъектов Российской Федерации, в противном случае они также могут быть признаны в судебном порядке недействующими. Сказанное полностью относится и к коллективным договорам и соглашениям.

Особо следует выделить приказы (распоряжения) работодателя, которые рассчитаны на неоднократное применение и ущемляют права работников в сравнении с действующим законодательством. Подобные приказы тоже могут стать предметом судебного разбирательства. Отметим, что работодатели редко ущемляют права одного отдельного работника. Как правило, нарушения касаются всех или большинства подчиненных ему работников. В связи с этим признание приказа (распоряжения) работодателя недействительным позволяет защитить права всех работников, на которых он распространялся. Самое важное заключается в факте доведения дела о признании недействующими приказов (распоряжений) работодателей до суда. Ведь карманные профсоюзы не будут этим заниматься, хотя данное направление деятельности может стать весьма перспективным в работе правозащитных организаций, в том числе призванных защищать права работников на профессиональной основе.

Кроме того, профсоюзам следует добиваться, чтобы в коллективных договорах и соглашениях устанавливался процент от прибыли, который пойдет на оплату труда работников. Он должен колебаться от 40% до 50%. В этих актах следует попытаться закрепить правило, по которому доля гарантированной заработной платы в виде должностного оклада или тарифной ставки составляет не менее 90%. Установление данного процента может ослабить зависимость работников от работодателя. Ведь в настоящее время работодатель вправе установить подчиненному минимальный оклад или тарифную ставку, а главную часть заработной платы выплачивать в виде премий. Более того, он может в любое время лишиться работника этой премии, то есть основной части заработанного, что делает работника полностью зависимым от работодателя. Фактически в

данном случае по отношению к работникам используются штрафные санкции. Введение же указанного процента позволяет работодателю лишить работника лишь незначительной части заработанного.

Конечно, ТК РФ является для работников сдерживающей уздечкой. Но перечисленные меры могут ослабить поводья, и тогда уздечка не будет столь грозно погромыхивать в руках работодателей. Многие теперь зависят от правозащитников, в том числе – от профсоюзов. И есть реальный шанс добиться того, чтобы за труд платили больше, столько, сколько он стоит на самом деле. Тогда на долю воров и попрошайек будет приходиться меньше.

Тридцать шестой выпуск (обзор за декабрь 2001 г.)

Тема: Политическая цензура

20 декабря 2001 г. подавляющее большинство депутатов ГД (371 голос) приняли в первом чтении проект ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Закона РФ «О средствах массовой информации» и в статью 15 Федерального закона «О борьбе с терроризмом», внесенный депутатами Н. Ковалевым (ОВР), К. Ветровым (ЛДПР), В. Илохиным (КПРФ), В. Комиссаровым («Единство») и другими представителями фракций, за исключением фракций СПС и «Яблоко». Докладывал законопроект бывший шеф ФСБ Н. Ковалев, достаточно редко поднимающийся на думскую трибуну.

Закон о СМИ проект дополняет запретом на использование средств информации *«для пропаганды или оправдания терроризма и экстремизма»* и распространяет этот запрет, равно как прочие, уже установленные для СМИ ограничения, на так называемые *«компьютерные сети информации»*.

Одновременно ФЗ «О борьбе с терроризмом», включающий в действующей редакции запрет на распространение информации, которая служит пропаганде или оправданию терроризма и экстремизма, дополняется ограничением распространения *«через средства массовой информации либо иным образом ... любых высказываний террористов, экстремистов и иных лиц, препятствующих осуществлению контртеррористической операции, которые оправдывают сопротивление контртеррористической операции в любой форме»*.

Принятые с огромным энтузиазмом, под эгидой борьбы с терроризмом, эти поправки, на наш взгляд, на самом деле узаконивают политические преследования и идеологическую цензуру.

1. Протест, в первую очередь, вызывает дальнейшее расширение использования в российском законодательстве бессодержательного в правовом смысле понятия *«экстремизм»* – включение его в закон о СМИ. Это клеймо с легкостью может быть поставлено любым оппонентам режима, либо же оно просто будет использоваться в электоральных или иных политических целях для демонстрации «борьбы с экстремизмом», если такая видимость понадобится. Поражающее действие «экстремизма», закрепленного в законе о средствах информации (да еще с приравненными к ним «компьютерными сетями»), несравненно шире, чем на локальных участках, на которые распространяется действие закона «О борьбе с терроризмом», где это понятие уже используется. Появление в 1998 г. в тексте закона, посвященного терроризму, термина «экстремизм», к сожалению, не вызвало должного общественного беспокойства. А ведь закон «О борьбе с терроризмом», порожденный ожиданиями второй чеченской войны, был одной из первых, еще «допутинских», «ласточек» идеологического законодательства, ныне усердно насаждаемого.

Тогда же, в 1998 г., Правительством был внесен в Думу проект ФЗ «О противодействии политическому экстремизму». На принятие его в прошлой Думе, к счастью, рассчитывать не приходилось: КПРФ, влиявшая тогда на исход любого голосования, не без оснований рассматривала антиэкстремистский проект как антиопозиционный, специально предназначенный для использования любого замороженного либо внедренного «макашова» в целях ликвидации партии. Проект не был принят и в третьей Думе – но уже вряд ли потому, что подвергался критике, в том числе правозащитной (см. 30 выпуск обзора). Скорее, принятие проекта было в очередной раз отложено прошедшей осенью по другой, худшей причине: в недрах президентской администрации началась работа над «более совершенным» текстом. 20 декабря при обсуждении проекта это подтвердил представитель Президента А. Котенков, пообещавший появление президентского законопроекта об экстремизме в ближайшее время. Там, дескать, и будет дано правовое определение экстремизма. Насколько известно (текст официально еще не поступил в Думу) – и политического, и национального, и религиозного. Только возможно ли такое определение?

В любом случае определение экстремизма, судя по направленности официальной законотворческой мысли, будет включать в себя нечто вроде *«сопротивления антиэкстремистским действиям в любой форме»*, содержащегося в проекте от 20 декабря. Фон для этого подходящий: 11 сентября с прошлого года может отмечаться спецслужбами всех стран как профессиональный праздник. И было бы странно, если бы российские органы, непосредственно находящиеся у власти, не воспользовались ражем, в который впал пострадавший от собственного либерализма Запад, и не пошли бы впереди других, как в части практического преследования «экстремистов», так и издавая потребные для того законы. Определение экстремизма в президентском проекте по определению не может быть ограничительным. Так что в законе о СМИ появляется универсальный ограничительный инструмент.

2. Вводимый запрет на *«оправдание»* терроризма и экстремизма создает дополнительные возможности для произвола и в силу размытости самого понятия «оправдание» (в сочетании со столь же неопределенным «экстремизмом»). Под удар ставятся в этом случае не действия и даже не «призывы», а именно идеи, свобода слова. Как заявил представитель Правительства в Думе А. Логинов, принятие поправок знаменует *«начало движения в сфере правового ограничения распространения идей терроризма»*. Понятно, что «терроризм», «экстремизм» – лишь условные определения, формы без содержания, жупелы. Важно в этом заявлении другое – «ограничение распространения идей».

3. Распространяя правовой режим, предусмотренный для средств массовой информации, на *компьютерные информационные сети*, проект относит все установленные для СМИ специальные требования ко всей системе электронного информационного обмена, что является неправомерным вмешательством государства в межличностные отношения и частную жизнь. Это уже не первая, но теперь вполне имеющая шансы на успех попытка представить всю сеть как некое большое СМИ: в начале 2001 г. Комитет ГД по информационной политике уже пытался провести поправки в ФЗ «О международном информационном обмене», предусматривавшие фактически разрешительный порядок доступа в Интернет. Тогда эта попытка не удалась. Однако еще до того, в 2000 г., что также не было тогда адекватно оценено нашим сообществом, в ту же ст. 4 закона о СМИ были включены дополнения, ограничивающие распространение сведений о «способах, методах разработки, изготовления и использования, местах приобретения наркотических средств» – не только в СМИ, но и в «компьютерных сетях». Так что действующая редакция закона уже распространяется на весь Интернет – известно, что «коль коготок увяз, то и всей птичке пропасть». В то же время правила, касающиеся информации о наркотиках, не дают формального основания для предъявления требований ко всей сети. В случае, если Интернет будет накрыт антиэкстремистским покрывалом, к ответственности можно будет привлекать за любой появившийся в нем текст.

Очевидно, что отображение некой информации печатными буквами еще не превращает сеть в СМИ. Интернет – это нечто вроде того, что мы имели в Москве некоторое время назад на Пушкинской площади и возле музея Ленина (чат, форум, объявление, высказывание на столбе, на заборе). Некоторый объем ограничений признается, предположим, допустимым в конституционно значимых целях. Но распространение таких же ограничений на сферу человеческого общения, пусть и осуществляемого посредством компьютера, нам кажется абсолютно недопустимым.

4. Поправка в закон о СМИ неотделима от дополнения в закон «О борьбе с терроризмом». Здесь авторы проекта раскрябают, что именно должно, по их мнению, государство признавать «пропагандой или оправданием терроризма и экстремизма». Предлагается запретить распространение в СМИ (равно как «иным образом») «высказываний террористов, экстремистов и иных лиц, препятствующих осуществлению...».

Неизвестно, кого, по данному законопроекту, следует считать террористом. Но понятно, кто есть террорист с правовой точки зрения. Таковым признается лицо, в отношении которого вступил в законную силу приговор суда по обвинению в совершении преступления терроризма (ст. ст. УК: 205 – терроризм или 277 – террористический акт). Следовательно, Басаев, пока не признан судом террористом, – не террорист. Его интервью печатать можно. Радуев – признан. Значит, его – нельзя.

Запрещается не только публиковать, но и передавать высказывания «террористов», «экстремистов», «иных лиц» – будь то в Интернете, на пресс-конференции, на митинге, в виде листовок или плакатов, на партийном съезде, доносись это хоть из окна квартиры, хоть будь сказано на ушко гостю на кухне. Ограничивается не только антивоенная деятельность. В качестве экстремистов будут преследоваться независимые экологи, профсоюзные активисты, политические противники режима.

Тема: Сохранится ли правовой контроль над законодательным процессом?

В Думе возникла угроза реорганизации Правового управления, возглавляемого В. Исаковым, то есть угроза ликвидации подразделения, пока независимого от проправительственного парламентского большинства. На сегодня это едва ли не последнее ограничение (хотя и преодолимое) набравшей полную ход безответственной деятельности по принятию антиконституционных, дискриминационных и просто безграмотных президентско-правительственных законов.

Правовое управление наделено, по Регламенту, значительными полномочиями. Без заключения этого управления законопроекты не могут быть рассмотрены, а выявленные им в рассматриваемых проектах конституционные противоречия обязательно должны быть поставлены на повестку дня.

Принятые только в период осенней сессии 2001 г. ТК, УПК, поправки, касающиеся статуса судей, пенсионные и многие другие законы содержат целый ряд таких противоречий, в том числе ухудшающих положение граждан, явно снижающих гарантии их защиты. Все это добросовестно отмечалось в заключениях Правового управления и вышло из стен Думы, игнорировавшей в конечном счете большинство замечаний, с «хвостами» в виде принципиальных правовых замечаний.

Хотя Регламент и не обязывает депутатов считаться с заключениями правовиков, их принципиальная – в большинстве случаев (не во всех, конечно!) – позиция мозолила глаза господствующей в Думе «коалиции четырех». Еще бы! Правовики осмеливались критиковать принципиальные для Кремля и Правительства законопроекты, омрачая тем самым победное шествие «реформ»!

Нарыв прорвался 21 декабря, при рассмотрении в третьем чтении проекта Трудового кодекса. Накануне руководитель комиссии по принятию Трудового кодекса и одновременно первый вице-спикер Л. Сливка поручила Правовому управлению в течение нескольких часов «провести правовую и лингвистическую экспертизу» текста, насчитывающего более 400 страниц. Такая экспертиза, как окончательная, требует, в том числе в редакционном отношении, повышенного внимания: после третьего чтения исправить в принятом законе уже нельзя ни буквы. Поскольку управление отказалось вслепую проштамповать согласованный «наверху» проект и указало, что провести экспертизу в указанный срок физически невозможно, первый вице-спикер обвинила В. Исакова в политической ангажированности. Далее, ведущая заседание Л. Сливка сама себе предоставила слово и заявила, что В. Исаков «откровенно издевался» над ее аппаратом и является, по-видимому, членом КПРФ. Лидер «Едиства» В. Пехтин тут же потребовал навести порядок в аппарате Думы.

...Безусловно, аппаратный скандал имеет и другие причины, а именно: останется ли распределителем думских организационных и иных ресурсов нынешний руководитель аппарата Н. Трошкин, ставленник коммунистов, поддерживаемый Геннадием Селезневым? Предстоящие в 2003 г. выборы подталкивают Кремль к необходимости лишить КПРФ мощного административного ресурса. Сами эти внутренние игры вряд ли должны беспокоить нас (во всяком случае, в данных обстоятельствах), однако сопряженное с ними возможное освобождение от должности В. Исакова, зарекомендовавшего себя в последние годы честным и принципиальным юристом, будет означать, что думские безобразия будут получать формальное юридическое оправдание. Будет сделан еще один шаг на пути превращения парламента в Верховный Совет брежневского образца. А оппозиционному меньшинству депутатов сложнее будет находить правовые аргументы в споре – сегодня многие противники кремлевских законов апеллируют к Правовому управлению.

От уровня правового контроля зависит, будет ли Дума мчаться дальше вообще без тормозов и, следовательно, насколько будут плохи законы, по которым нам придется жить в самом ближайшем будущем.

О работе Государственной Думы в декабре 2001 г.

13 декабря во втором и третьем чтениях рассмотрен законопроект «О внесении изменений и дополнений в федеральные законы «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации» и «О введении в действие Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации» (в части уточнения введения в действие указанных законов), внесенный Правительством РФ. Закон подписан Президентом и опубликован.

С принятием новых УК и УИК специальной оговоркой, содержащейся в законах о введении их в действие, было отложено применение трех альтернативных лишения свободы видов наказания: обязательных работ, ограничения свободы и ареста. Теперь, по принятому закону, обязательные работы вводятся не позднее 2004 г., ограничение свободы – не позднее 2005 г., арест – не позднее 2006 г., т.е. через 10 лет после принятия УК, в котором наказание в виде ареста предусмотрено чуть ли ни в половине статей! Не потому ли именно арест (содержание в условиях строгой изоляции от одного до шести месяцев) отодвигается на столь отдаленный срок?

13 декабря в первом чтении был рассмотрен законопроект «О внесении изменений и дополнений в статью 97 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР», внесенный депутатом П. Крашенинниковым (СПС). Проект вышел с подзаголовком: «в части уточнения полномочий между Генеральным прокурором РФ и его заместителями». Действительно, в старый УПК вносилось бессмысленное уточнение о праве Генерального прокурора продлевать срок содержания под стражей не только до полутора лет, но – наравне с собственным заместителем – и до года.

В пояснительной записке об этом не упоминалось, но сотни тысяч заключенных, обвиняемых по тяжким статьям, обречались данной незаметной поправкой на пытку. Эта поправка была наверняка замечена в пропахших гниющим мясом следственных изоляторах. И дело здесь вовсе не в полномочиях Генерального прокурора, а в том, что установленный законом от 9 марта 2001 г. 6-месячный срок содержания под стражей до суда обвиняемых в совершении тяжких преступлений вновь становился, по этой поправке, полуторогодовым. По УПК РСФСР продление заключения до 1 года и 6 месяцев разрешалось всегда по тяжким и особо тяжким статьям. И лишь законом от 9 марта, встреченным в СИЗО с восторгом, держать полтора года было разрешено только по статьям особо тяжким, по тяжким же – лишь до 6 месяцев. Прокуратура воспротивилась, отстаивала свою точку зрения в Совете Федерации, была создана согласительная комиссия, в результате чего норму об укороченном (на год!) сроке содержания по тяжким статьям было решено ввести в действие с 1 января 2002 г. С этого числа всем, пересидевшим 6 месяцев (а таковых по самой ходовой ст. 158, части второй – великое множество) должны были изменить меру пресечения.

13 декабря во втором, а 14 – в третьем чтении был принят проект ФЗ «О внесении изменения в статью 52 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (об упразднении внебюджетного Фонда развития прокуратуры Российской Федерации), внесенный депутатом И. Ждакаевым (Агропромышленная депутатская группа).

По данным Комиссии Госдумы по борьбе с коррупцией, в 2000 г. в фонд поступило 319.800.000 рублей (около 10% бюджетного финансирования). При этом средства, поступающие в фонд, равно как расходуемые из фонда, не могли быть «проконтролированы должным образом по представляемым Генеральной прокуратурой РФ в Минфин РФ сводным квартальным и годовым отчетам», поскольку эта сумма растворялась в общей строке «по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности».

13 декабря отклонен проект ФЗ «О внесении дополнения в Уголовный кодекс Российской Федерации», внесенный Брянской областной Думой, предусматривающий уголовную ответственность за изготовление или хранение с целью сбыта крепких спиртных напитков либо аппаратов для их выработки, а равно как и за сбыт таких напитков и аппаратов.

Проект поддержало не два и не три, а 123 депутата (при необходимых 226). В тот же день отклонен аналогичный проект Костромской областной Думы («за» – 126).

13 декабря отклонена законодательная инициатива Хабаровской краевой Думы «О внесении дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» об установлении уголовной ответственности за уклонение от лечения туберкулеза и за заражение туберкулезом («за» – 9). Хабаровские законодатели додумались предложить сажать людей в том числе и за то, что в СИЗО и колониях государство заразило их туберкулезом. 13 декабря не набрал необходимого количества голосов проект постановления «О парламентских запросах Генеральному прокурору и Директору Федеральной службы безопасности Российской Федерации «О ходе и результатах расследования уголовного дела, возбужденного по факту убийства депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Старовойтовой Галины Васильевны». Проект постановления был представлен А. Бараниковым («за» – 160, «против» – 0; «не голосовали» – 157). Против никто не выступал и не голосовал. Сочли за благо промолчать.

14 декабря в первом чтении был принят проект ФЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации» (в части усиления борьбы с терроризмом), внесенный А. Гуровым («Единство») и Н. Ковалевым (ОВР, бывший шеф ФСБ).

Проект состоит из поправок в УК и УПК. В УК предлагается ввести дополнительную ст. 205-1 «Организация преступлений, связанных с терроризмом», предусмотрев в ней ответственность за вербовку, вооружение или обучение террористов, финансирование террористической деятельности. Концептуальных возражений такая новелла не вызывает, разве что представляется излишней: используя ст.ст. 30 (приготовление к совершению преступления) и 35 (организованная группа, преступное сообщество) УК, вполне можно привлекать к ответственности и за вербовку, и за финансирование.

Куда более серьезны дополнения в УПК РСФСР. И если одно из них хотя бы обсуждается, то второе иначе как «кошмарным» язык назвать не повернется. Беда же в том, что поправки, которые борцы с терроризмом спешат внести в действующий до июля старый УПК, уже имеются в новом. Первое обсуждаемое – это дополнение ст. 122 УПК РСФСР возможностью продления срока задержания лица по подозрению в совершении одного из террористических преступлений на срок до 30 суток. Поскольку речь идет только о «лице», «личность которого не установлена», продление осуществляется не «правоохранительным органом», а судьей, по узкому кругу преступлений и до установления личности (но не более 30 суток), категорических возражений такое новшество, при всей своей политико-террористической окрашенности, не вызывает.

Второе же – давняя мечта В. Илюхина и других печальников о потерпевших и свидетелях: «тайный свидетель». Эта норма, при всей своей антиконституционности, повторяет дословно текст УПК РФ. Признать ее невозможно, но и бороться с ней бессмысленно. Что с того, что будучи продублированной в УПК РСФСР, она вступит в силу на три месяца раньше? Предлагается, что «при необходимости обеспечить безопасность потерпевшего, его представителя, свидетеля или их близких, следовательно вправе в протоколе следственного действия, в котором участвуют потерпевший, его представитель, свидетель, не приводить данные об их личности». То же должно происходить и в суде – «без оглашения данных о личности свидетеля», «вне визуального наблюдения другими участниками судебного разбирательства».

Обвиняемый не будет знать, кто против него свидетельствует, – такова новая российская состязательность, таков «справедливый» суд, таковы правила игры. Если продление срока задержания до 30 суток хотя бы отнесено к случаям террористических преступлений, то здесь речь идет обо всем УК, хотя любое обвинение – хоть в геноциде – не оправдывает такой процедуры.

Представлявший проект председатель Комитета ГД по безопасности А. Гуров назвал его шагом «к формированию добротного антитеррористического законодательства». Судя по энтузиазму чиновников, борьба с терроризмом – новая идеология бюрократии, обретенная наконец взамен утраченных «борьбы за мир» и «холодной войны».

14 декабря Дума со второй попытки приняла постановление «О парламентском запросе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Председателю Правительства РФ М. Касьянову «О принимаемых мерах по обустройству пунктов временного размещения вынужденных переселенцев из Чеченской Республики». Проект постановления был представлен С. Юшенковым (тогда – СПС, ныне – независимый) и А. Аслахановым (независимый).

19 декабря не преодолено veto Президента РФ на ФЗ «Об основах организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» («за» – 183, «против» – 54).

Закон, консервируя систему советских комиссий, не предлагал новых социально значимых моделей обеспечения прав детей. Его принятие ничего по существу не меняло – напротив, закрепляло доказавшие свою неэффективность методы. Хотя на стадии доработки в проект были все-таки внесены дополнения, придававшие процедуре рассмотрения дел в комиссии отдельные элементы состязательности.

Президент отклонил закон по причине его несоответствия Федеральному конституционному закону «О Правительстве Российской Федерации», Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и другим законам. Главное правовое управление Президента искало, похоже, формальных оснований для отклонения: надо согласиться с Комитетом ГД по делам женщин, семьи и молодежи – убедительных возражений при наложении вето высказано не было.

20 декабря в согласованной с Президентом РФ редакции приняты Кодекс РФ об административных правонарушениях и ФЗ «О введении в действие Кодекса РФ об административных правонарушениях».

Отклонения нового КоАП год назад усиленно добивалось правозащитное сообщество. Наверное, Кодекс об административных правонарушениях не столь общественно опасен, как новый УПК. Так как ни к каким реформам этот КоАП отношения не имеет.

Есть одно важное улучшение – исключение в окончательной редакции права осуществления собственного административно-правового регулирования субъектами РФ. Хотя административное законодательство отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, в случае КоАП речь идет не об административных процедурах (т.е. не о регулировании исполнения обязанностей должностными лицами), а о регулировании прав и свобод человека и гражданина, что является, по Конституции, предметом исключительного федерального ведения. Путаница возникает здесь из-за неурегулированности понятия «административное законодательство», под коим понимается и законодательство об административных правонарушениях, и административные (от слова «административ») процедуры.

Услышана критика А. Бабушкина (брошюра «Чем нам грозит новый Административный кодекс?», Москва, 2000): в результате восстановлено имеющееся в действующем пока КоАП РСФСР смягчающее административную ответственность обстоятельство – «совершение административного правонарушения в состоянии сильного душевного волнения (аффекта) либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств» (ст. 4.2).

Прочие исправления декоративны. Интересно, что, налагая вето, Президент вполне демократично высказался против административного ареста как такового, чем обнадежил – ведь одно из основных наших возражений касалось 15-суточного ареста за потребление наркотиков. Однако, по ходу согласований, позиция президентской стороны диаметрально поменялась. Арест не только остался (в том числе для миллионов «наркоманов»), но и, по предложению Президента, был увеличен до 30 суток за нарушение «режима в зоне проведения контртеррористической операции» (ст. 3.9), тогда как в первоначальной редакции 30 суток упоминались лишь применительно к режиму ЧП. Появилась и новая ст. (20.27) – специально для Чечни: «Невыполнение в зоне проведения контртеррористической операции законного распоряжения лица, проводящего указание операции». Раскрывается эта ст. и как «воспрепятствование осуществлению проводимой этим лицом операции, а равно несанкционированное проникновение либо попытка проникновения в зону проведения контртеррористической операции». Одновременно обозначены органы, которые от этого нововведения направлены кормиться и уполномочены поэтому самостоятельно взимать штрафы – это «должностные лица, осуществляющие контртеррористическую операцию» (ст. 28.3.79).

Ужесточает кодекс исключение в окончательной редакции из ст. 4.1 нормы о возможности наложения взыскания ниже низшего предела, предусмотренного соответствующими статьями Особенной части КоАП. Хотя наличие такой нормы якобы способствовало коррупции, для граждан это была возможность избежать непомерного штрафа, когда даже взимающему совершенно очевидно, что платить его нечем.

Если там, где санкции можно было не повышать, они повышены (например, по предложению Президента штраф за оставление места автотранспортного происшествия его участником повышен с 10 МРОТ до 15), то там, где неправильно было бы обходиться лишь видимостью наказания, проявился неожиданный либерализм. Распространяется эта снисходительность, конечно же, и на должностные лица. Так, за нарушение порядка использования, хранения, распространения персональных данных введена теперь человеколюбивая санкция в виде предупреждения (ст. 13.11), что снижает гарантии государственной защиты персональных данных. Ст. эта может оказаться актуальной с учетом предстоящей в этом году Всероссийской переписи.

Показательно, что появившаяся в связи с принятием ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц» новая ст. 14.25 устанавливает за его нарушения для чиновников, осуществляющих регистрацию, штраф от 10 до 20 МРОТ, а для регистрируемых – в размере 50 МРОТ за «непредоставление или несвоевременное предоставление, или предоставление недостоверных сведений о юридическом лице».

Так что, следует признать: демонстративно отклоненный Президентом под общественным давлением КоАП улучшен не был. Отрезали с одной стороны, прищипли с другой. Кодекс вступает в силу с 1 июля 2002 г.

20 декабря принят в третьем чтении ФЗ «Об охране окружающей среды» (новая редакция закона). Поскольку проект, перед принятием в третьем чтении, был возвращен к процедуре второго чтения, фракция «Яблоко» в очередной раз предприняла попытку вернуться к обсуждению положений, касающихся легализации ввоза в Россию отработанного ядерного топлива (ОЯТ). Но депутаты отказались даже поставить на голосование поправку «яблочников» И. Артемьева и С. Митрохина.

20 декабря возвращен к процедуре первого чтения и отклонен с рассмотрения проект ФЗ «О внесении дополнения в статью 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», внесенный Московской городской Думой.

Пересмотрено решение от 26 сентября об отмене бесплатной приватизации жилья гражданами, нуждающимися в улучшении жилищных условий. Президент понял, что подписывать такой закон было бы весьма непопулярным действием и дал проекту, после его принятия в первом чтении, отрицательный отзыв.

20 декабря, после принятия поправок о введении политической цензуры, одобрен в первом чтении проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О средствах массовой информации», касающийся вопросов названия изданий, внесенный группой депутатов – членов Комитета Думы по информационной политике.

Суть законопроекта в том, чтобы ввести дополнительные ограничения на названия СМИ в целях изыскания дополнительных оснований для отказа в их регистрации. Появилась еще одна возможность ликвидации изданий, показавшихся властям ненужными. В условиях, когда свободы слова с каждым днем все больше и больше, своевременность такого закона для ведомства г-на Лесина сомнений не вызывает. В частности, в названии СМИ запрещается использовать «эвфемизмы, жаргонные слова и словосочетания, а также слова и словосочетания, образованные на их основе».

Кроме того, устанавливается особый порядок выдачи разрешений на использование в названиях СМИ наименований «Россия» и «Российская Федерация» и образованных на их основе слов и словосочетаний. Такие разрешения будут выда-

ваться Правительством. Следствием сего будет возможность либо отказа в регистрации, либо требования какой-нибудь пошлины за использование названий типа «Российские товары», «Российские просторы».

Наконец, для использования в названии обозначений, являющихся «достоинством истории и культуры Российской Федерации», требуется, по проекту, разрешение сразу двух органов – Минкульты и Минпечати. Авторы проекта забыли, что памятниками истории и культуры, в соответствии с Законом РСФСР «Об охране и использовании памятников истории и культуры», считаются только материальные вещи. Получается, что использование имен Пушкина или Толстого, а также названия «Ленинское знамя» невозможно без непонятно чем (кроме получения взяток) обоснованного санкционирования.

20 декабря принят во втором и третьем чтениях ФЗ «О внесении изменений и дополнения в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР» (новая редакция ст. 260 УК РФ).

Измененной редакцией статьи усиливается уголовная ответственность за незаконную порубку деревьев и кустарников. Установление за такое преступление лишения свободы на срок до двух лет, по части второй в новой ее редакции, и до трех – по нововведенной части третьей, представляется категорически неприемлемым.

20 декабря принят в первом чтении проект ФЗ «О временном запрете на клонирование человека», внесенный Правительством РФ. Запрет вводится сроком на 5 лет и не затрагивает клонирование отдельных человеческих органов и иных организмов.

21 декабря принят во втором чтении Трудовой кодекс Российской Федерации.

26 декабря принят ФЗ «О ратификации Договора о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой». При ратификации такого рода общеправовых договоров неплохо было бы учитывать, каков политический режим в государстве, дружба и сотрудничество с которым предлагаются, соблюдаются ли в этом государстве права человека, не происходят ли в нем массовые и грубые нарушения этих прав.

27 декабря принят во втором и третьем чтениях ФЗ «О военном положении», внесенный Президентом РФ. Во втором чтении осталось неразрешенным основное противоречие проекта с Конституцией, а именно установление возможности регулирования режима военного положения иными федеральными законами и нормативными правовыми актами РФ, тогда как, согласно ст. 87 Конституции, режим военного положения определяется федеральным конституционным законом. Однако авторы (и Президент, и доработавший проект Комитет Думы по обороне) сделали из конституционного закона «матрешку», перепоручая любое регулирование этого специального режима в том числе исполнительной власти. Более того, по ст. 8 Закона, меры военного положения в случае введения его на части территории страны могут применяться, на основании и указов Президента, и постановлений Правительства, в том числе «на территориях, на которых военное положение не введено». Таким образом, для максимального ограничения прав достаточно ввести военное положение на приграничном участке (конечно, указ Президента о введении военного положения будет одобрен Советом Федерации относительно этого участка), а затем творить все, что заблагорассудится, по всей стране.

27 декабря снят с дальнейшего рассмотрения ФЗ «О внесении изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», вето Совета Федерации по которому не удалось преодолеть в ноябре. Законом предлагалось существенно ограничить возможность избрания глав субъектов Федерации на третий срок, однако добиться этого не удалось: разрешив избираться Шаймиеву, придется разрешать и всем остальным. (См. также выпуск 34 обзора – «Хроника МХГ» № 2 (86), 2002 г. – прим. редакции).

27 декабря во втором и третьем чтениях принят ФЗ «О Всероссийской переписи населения».

Проект, преподнесенный как технический, оставил неразрешенным ключевой для намеченного дела вопрос – о конституционности обязанности граждан быть переписанными. Непонятно, как соотносится закрепленный в законе принцип, по которому «перепись населения проводится с соблюдением прав человека и гражданина на неприкосновенность частной жизни и жилища», с нормой о том, что «участие во Всероссийской переписи населения является общественной обязанностью человека и гражданина».

Пенсионное законодательство

1 января 2002 г. в РФ стартовала пенсионная реформа. Вступили в силу основополагающие законы, начинающие реформирование пенсионной системы: Закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» устанавливает новый порядок расчета и выплаты трудовых пенсий. Законы «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», «О внесении изменения в статью 4 Федерального закона «О внесении изменения в статью 110 Закона Российской Федерации «О государственных пенсиях в Российской Федерации» касаются тех, кому пенсии выплачиваются из федерального бюджета, – государственных служащих, граждан, утративших здоровье при прохождении военной службы, в результате радиационных и техногенных катастроф. По этому же закону будут выплачиваться пенсии по инвалидности, потере кормильца и иные социальные пенсии.

Базовый реформаторский закон «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» регулирует отношения между всеми сторонами, участвующими в обязательном пенсионном страховании, – самим застрахованным, его работодателем, перечисляющим за него пенсионные взносы, и Пенсионным фондом РФ, эти взносы аккумулирующим и производящим выплаты пенсий.

Политика государства в области пенсионной системы (так же, как и социальная политика в целом) преследует, по сути, две взаимосвязанные цели: сохранить от развала и, вместе с тем, постепенно модифицировать применительно к новым условиям систему прав и гарантий для граждан. Пенсионная реформа 2002 г. призвана повысить пенсии пенсионерам и гарантировать их стабильное повышение на десятилетия вперед, включая и тех, кто выйдет на пенсию еще не скоро.

ФЗ «О внесении изменения в статью 4 Федерального закона «О внесении изменения в статью 110 Закона Российской Федерации «О государственных пенсиях в Российской Федерации» был введен в действие на два дня ранее установленного срока – с 30 декабря 2001 г. Принятая поправка позволила провести ранее запланированное повышение пенсий на 100% вместо 50% начисленной пенсии Героям и полным кавалерам ордена Славы. Перенос срока обусловлен тем, что с 1 января 2002 г. утратил силу Закон РФ «О государственных пенсиях в Российской Федерации» и ФЗ «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий» в связи с пенсионной реформой.

ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» устанавливает основания возникновения и порядок реализации права граждан РФ на трудовые пенсии. Определяются понятие, виды и структура трудовой пенсии, круг лиц, имеющих право на пенсию, и источники финансирования. Выделяются три вида трудовой пенсии: по старости, по инвалидности и по случаю потери кормильца. Определяются условия назначения трудовых пенсий, порядок их перерасчета и индексации. Устанавливаются периоды работы и иные периоды, включаемые в страховой стаж, а также порядок его подтверждения. Послед-

нее положение особенно важно для пенсионеров, ранее проживавших на территории республик бывшего СССР и переехавших в РФ на постоянное место жительства, а также для работников предприятий, прекративших свое существование. В случае утраты документов, подтверждающих размер заработной платы пенсионера, для исчисления пенсии должны использоваться сведения, содержащиеся в трудовой книжке, а также тарифные ставки по существующей специальности.

В законе указано, что размер базовой части трудовой пенсии дифференцируется в зависимости от категории пенсионеров. Государство по-прежнему гарантирует выплату базовой части пенсии каждому гражданину, имеющему хотя бы пять лет трудового стажа. (Предполагается, что в перспективе базовая пенсия сравняется с прожиточным минимумом пенсионера.) В законе учитывается необходимость обеспечения более высокого уровня пенсий престарелым гражданам (получать прибавку все пенсионеры старше 80 лет) и инвалидам I группы, а также неработающим лицам, на иждивении которых находятся неработающие члены семьи.

Определяются порядок и сроки назначения, перерасчета размера пенсии и ее выплаты (включая доставку), а также перехода с одного вида пенсии на другой. Индексация пенсий приведена в зависимость от темпов роста зарплаты и инфляции. Региональные надбавки к пенсиям сохраняются. Работающие пенсионеры будут получать пенсию в полном объеме. Однако вопрос занятости пенсионеров зависит не только от их желания продолжать работать. Сдерживать рост трудовой активности «старшего поколения» может и ситуация на рынке труда. Появление новых технологий часто снижает спрос на пожилую рабочую силу. Кроме того, в законодательных актах могут быть введены нормы, препятствующие занятости пенсионеров. К примеру, в принятом в декабре прошлого года ТК РФ отношения между работодателем и работником, достигшим пенсионного возраста, начинают регулироваться уже не бессрочным трудовым контрактом, а срочным, что может приводить к замене пожилого работника более молодым.

Несколько документов, принятых в конце прошлого года Государственной Думой, также касаются надбавок к пенсиям различных категорий граждан. Это законопроект «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы и их семей», предусматривающий право выбора – получать повышенную пенсию либо дополнительное материальное обеспечение. Этой же категории граждан касаются проекты законов, вносящие поправки в соответствующий закон. Один из них распространяет порядок увеличения пенсии за выслугу лет на участников Великой Отечественной войны, которые стали инвалидами вследствие общего заболевания или трудового увечья. Второй устанавливает единый порядок выплаты пенсии за время пребывания в стационарном учреждении социального обслуживания. Третий (ФЗ «О дополнительном пенсионном обеспечении членов летных экипажей гражданской авиации Российской Федерации») устанавливает порядок начисления (помимо основной) дополнительной пенсии, которая будет формироваться из средств, перечисленных работодателем в государственный Пенсионный фонд дополнительно по данной категории работников.

Некоторые документы, касающиеся пенсионного обеспечения, носят откровенно популистский характер. К ним относится, например, принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации ФЗ «О внесении изменений в статью 7 Федерального закона «О ветеранах». Он предполагает, что звание «Ветеран труда» (и сопутствующие ему льготы) должно распространяться на всех мужчин, проработавших не менее 40 лет, и женщин, имеющих стаж 35 лет. Таким образом, любой гражданин, проработавший всю жизнь, одновременно с пенсией должен будет получить и ветеранское удостоверение. Справедливым это положение можно считать лишь для тех, кто начал свою трудовую деятельность еще подростком в годы Великой Отечественной войны. Для них ветеранский «возрастной ценз» установлен – 35 и 30 лет соответственно. В настоящее время данный Закон находится в стадии преодоления «вето» Президента Российской Федерации.

К этой же популистской категории относится и принятый Думой в ноябре (в первом чтении) законопроект «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за особые заслуги перед Российской Федерацией». Необходимы два условия: быть пенсионером и иметь особые услуги перед Родиной. Законопроект исходит из того, что заслуги уже оценены. Это лауреаты Государственной и Ленинской премий, лица, награжденные орденами за заслуги перед Отечеством и орденом Святого Апостола Андрея Первозванного. Предлагается включить в этот перечень кавалеров орденов Ленина, Боевого Красного Знамени, Трудового Красного Знамени, Октябрьской Революции, Дружбы народов, полных кавалеров ордена Славы и чемпионов Олимпийских игр.

ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации». В законе устанавливаются основания возникновения права на пенсию по государственному пенсионному обеспечению и порядок ее назначения. Определяется круг лиц, имеющих право на пенсию по государственному пенсионному обеспечению. Право на пенсию имеют не только граждане РФ, но также иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории РФ.

Пенсии по государственному пенсионному обеспечению могут быть различных видов в зависимости от категории граждан, которым они назначаются (федеральные государственные служащие, военнослужащие, участники Великой Отечественной войны, граждане, пострадавшие в результате радиационных или техногенных катастроф, нетрудоспособные граждане).

Назначаются следующие виды пенсий: за выслугу лет, по старости, по инвалидности и социальная пенсия. Определяются условия одновременного получения двух пенсий.

Устанавливаются условия назначения пенсий различным категориям граждан, их размер, порядок подсчета стажа, перерасчета пенсии, перевода с одного вида пенсии на другой, индексация, выплата и доставка пенсий.

Определяется порядок установления до 1 января 2004 г. пенсий гражданам, имеющим ограниченные способности к трудовой деятельности.

Ранее назначенные пенсии пересчитываются по новым нормам. Если размер ранее назначенной пенсии (для отдельных категорий пенсионеров, получающих две пенсии, – сумма двух пенсий) превышает размер пенсии, исчисленной по новым нормам, то продолжает выплачиваться пенсия в прежнем размере.

Лица, получающие социальную пенсию, предусмотренную Законом РФ «О государственных пенсиях в Российской Федерации», достигшие возраста 65 и 60 лет (соответственно мужчины и женщины), имеют право на получение ранее назначенной пенсии в сохраненном размере и в прежнем порядке вместо социальной пенсии, предусмотренной данным законом.

ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации». В нем устанавливаются организационные, правовые и финансовые основы обязательного пенсионного страхования. Определяются субъекты обязательного пенсионного страхования (федеральные органы государственной власти, страховщик, страхователи и застрахованные лица), их права и обязанности.

Страховщиком наряду с Пенсионным фондом – государственным учреждением (государство несет ответственность по обязательству Пенсионного фонда перед застрахованными лицами) могут быть и негосударственные пенсионные фонды, функционирование которых регулируется федеральным законом. Страхователи – это лица, производящие выплаты физиче-

ским лицам (в том числе, организации, индивидуальные предприниматели и физические лица), а также индивидуальные предприниматели и адвокаты. Страхователи, относящиеся одновременно к нескольким категориям, уплачивают страховые взносы по каждому основанию. Застрахованными лицами являются граждане Российской Федерации, а также проживающие на территории Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства. Расчетный период равен 1 году.

Закон «О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации и в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах» (из президентского пакета законов по реформе пенсионной системы) распределяет суммы единого социального налога следующим образом: единый социальный налог, который будет зачисляться в федеральный бюджет и затем направляться на финансирование базовой части государственной пенсии, и вторая часть, состоящая из страховых взносов, будет направлена на формирование страховой и накопительной частей трудовой пенсии. При этом изменения общей суммы налогов не будет.

Тарифы страховых взносов, уплачиваемые в бюджет Пенсионного фонда, дифференцируются в зависимости от категорий страхователей.

Лица, имеющие очень высокую заработную плату (свыше 600 тыс. рублей в год), освобождаются от уплаты как единого социального налога, так и страховых взносов в Пенсионный фонд. Поступления в Пенсионный фонд от граждан, самостоятельно обеспечивающих себя работой (индивидуальные предприниматели, работодатели и др.), формируются за счет перечисления фиксированного платежа, который будет давать право на получение базовой части пенсии.

Ставка, по которой будут уплачиваться взносы на формирование накопительной части пенсии, дифференцирована по половозрастным группам. Взнос, который будет уплачиваться в федеральный бюджет (при заработной плате до 100 тыс. рублей в год), составляет 14%. И 14% будет уплачиваться в виде взносов на финансирование страховой части пенсии мужчинами, достигшими 50-летнего возраста, до момента их выхода на пенсию (т.е. до 60 лет), и женщинами, достигшими 45 лет, также до момента их выхода на пенсию (т.е. до 55 лет). Мужчины и женщины в возрасте от 35 до 50 лет будут в первый год уплачивать взносы в Пенсионный фонд по ставке 2%. Более молодые будут уплачивать в первый год 3% с соответствующим увеличением размера отчислений в страховую часть государственной пенсионной системы до 11%. Впоследствии этот процент будет повышаться: с 2004 г. – до 4%, с 2005 г. – до 5%, с 2006 г. – до 6% (с соответствующим уменьшением размера отчислений в страховую часть государственной пенсионной системы). При этом общая налоговая нагрузка на работодателя не изменится.

В законе устанавливается порядок и сроки уплаты страховых взносов страхователями. Уровень индексации наибольшей (страховой) части пенсии не может быть меньше темпа инфляции.

Контроль за поступлением средств в государственный Пенсионный фонд в части уплаты страховых взносов будет, как и прежде, осуществляться Министерством по налогам и сборам.

Принятая программа пенсионной реформы создает условия для насыщения пенсионной системы деньгами. Она предусматривает переход к финансированию трудовых пенсий из двух источников: распределительного, который базируется на текущих отчислениях в Пенсионный фонд, и накопительного, который основан на средствах, накапливаемых на личных пенсионных счетах граждан (кстати, из 14%, которые будут зачислять на счета граждан в Пенсионном фонде, на накопленные предусмотрено направлять не более 6%. Остальное – на распределительную составляющую пенсии).

Данный подход, однако, не решает проблем нынешних пенсионеров и тех работников, которым предстоит завершить свою трудовую деятельность в ближайшие годы. При 20% инфляции велика вероятность того, что ко времени выхода работника на пенсию с рубля останется 20 копеек. Поскольку формула индексации взносов не откорректирована, то положение будущих пенсионеров может быть даже хуже, чем нынешних). Для прочих возрастных групп основным источником пенсионных средств по-прежнему остается государство и поэтому снова возникает проблема государственных обязательств и их финансового обеспечения – в ситуации, когда источники пополнения Пенсионного фонда остаются ограниченными.

Блок «Армия и права человека»

Новые законы, вступившие в силу в декабре 2001 г.: «О федеральном бюджете на 2002 год» № 198-ФЗ от 31.12. 2001 г.; «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (КоАП РФ) № 195-ФЗ от 30.12. 2001 г.; «О введении в действие КоАП РФ» № 196-ФЗ от 30.12. 2001 г.; «Трудовой кодекс Российской Федерации» № 197-ФЗ от 30.12. 2001 г.; «О внесении дополнений в статью 4 федерального закона «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в РФ» № 189-ФЗ от 29.12. 2001 г.; «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» № 168-ФЗ от 17.12. 2001 г.; «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» № 173-ФЗ от 17.12. 2001 г.; «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» № 167-ФЗ от 15.12. 2001 г.; «О внесении изменений в федеральный закон «О социальной защите инвалидов в РФ» и закон Российской Федерации «О занятости населения в РФ» № 188-ФЗ от 29.12. 2001 г.; «Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» (УПК РФ) № 174-ФЗ от 18.12. 2001 г. и «О введении в действие УПК РФ» № 174-ФЗ от 18.12. 2001 г.

Выделения в тексте принадлежат авторам.

Проект осуществляется: Обществом «Мемориал», Институтом прав человека и Центром развития демократии и прав человека

Адрес в Интернете: Электронная версия информационного бюллетеня размещается на нескольких сайтах, в том числе: – на сайте Института прав человека по адресу www.hrights.ru/laws.htm; – на портале «Права человека в России» по адресу www.hro.org/ngo/duma

Права человека в странах СНГ

Российские правозащитники в Азербайджане

Встречи с политзаключенными, коллегами и должностными лицами

С 20 по 23 февраля 2002 года группа российских правозащитников и других представителей неправительственных организаций побывала в Азербайджане. Группу российских правозащитников возглавлял известный правозащитник Сергей Ковалев, член Московской Хельсинкской группы, депутат Государственной Думы РФ и председатель международного общества «Мемориал».

«В ходе нашего пребывания в Азербайджане мы встретились со своими азербайджанскими коллегами-правозащитниками и обсудили вопросы сотрудничества по нескольким животрепещущим проблемам», – рассказал на итоговой пресс-конференции Валентин Гефтер, который представлял Правозащитный центр «Мемориал» и Институт прав человека.

С. Ковалев и В. Гефтер первым делом посетили тюрьму в Гобустане, где содержатся многие известные узники, приговоренные к длительным срокам лишения свободы и пожизненному заключению в связи с их государственной деятельностью в 90-е годы – период внутренних гражданских противостояний различных политических сил и войны с Арменией. Это два министра – обороны и внутренних дел – Р. Газиев и И. Гамидов, бывший премьер-министр первого правительства Азербайджана при президенте Г. Алиеве – С. Гусейнов и лидер талышского движения А. Гумматов. С каждым из них гости подолгу беседовали в камерах-одиночках, где заключенные содержатся уже многие годы.

Кроме того, при лобезном содействии Управления исполнения наказаний Азербайджанской Республики россияне посетили «парк юстиции» – это расположенные рядом с Баку в одном комплексе колонии № 2 и № 9, где также содержатся некоторые так называемые политзаключенные.

Российские правозащитники отметили заметное улучшение условий содержания политзаключенных и некоторую гуманизацию в отношении персонала и осужденных по сравнению как с недавним прошлым, так и с соответствующими местами заключения в России и Грузии.

После этого правозащитники встретились с министром юстиции республики Ф. Мамедовым, председателем Апелляционного суда Г. Рзаевой, членами постоянной Парламентской комиссии по правам человека и предложили провести в Милли Меджлисе общественные слушания по проблеме так называемых политзаключенных с приглашением всех заинтересованных в дискуссии сторон.

В ходе встреч с должностными лицами и общественностью Азербайджана обсуждался вопрос о максимальной открытости и гласности процессов в отношении А. Гумматова, И. Гамидова и Р. Газиева, которые должны вскоре начаться в Апелляционном суде Азербайджана.

Правозащитники считают, что суд должен состояться не в Гобустанской тюрьме, как предполагают некоторые источники, а в Баку. Это, по мнению правозащитников, важно не только для реализации права на защиту подсудимых, но и для общенациональности всей страны.

Во время визита в Азербайджан российские правозащитники выступили с инициативой применения широкой политической амнистии к лицам, совершившим противоправные деяния и осужденным, большей частью, в связи с политической обстановкой в стране в 90-е годы. На совместном заседании российских и азербайджанских правозащитников было принято заявление по вопросу всеобщей политической амнистии.

Комментируя это предложение, директор Института мира и демократии Л. Юнус отметила, что движение в таком направлении необходимо. Россия и Азербайджан являются членами Совета Европы и находятся в едином правовом пространстве. В обеих странах ситуацию с правами человека нельзя считать идеальной, поэтому вопрос о всеобщей политической амнистии, как отметила Л. Юнус, является важным для двух государств. Это будет один из шагов на пути освобождения политзаключенных.

Однако, по мнению директора Правозащитного центра Азербайджана (ПЦА) Э. Зейналова, всеобщая политическая амнистия в Азербайджане не решит в целом проблему политзаключенных, а лишь облегчит ее решение. По словам Э. Зейналова, в качестве смягчающей меры можно снять с заключенных обвинения по политическим статьям. Однако проблема осложняется тем, что почти все политзаключенные имеют обвинения еще и по статьям уголовного характера и исключение политических статей только уменьшит срок заключения.

Помимо того, российские правозащитники попросили представителей азербайджанской прессы обратить особое внимание на дело Фрэнка Элькапоне (Физули Мамедова).

23 февраля в бакинском Ресурсном центре по правам человека состоялась пресс-конференция российских правозащитников, основным вопросом которой был вопрос о защите прав азербайджанского бизнесмена и политика, гражданина Российской Федерации Ф. Мамедова. По их мнению, арест и дело в отношении Ф. Мамедова – незаконны. Более того, арест азербайджанского бизнесмена сопровождался многочисленными правонарушениями.

По словам председателя российского Комитета за гражданские права А. Бабушкина, многие факты дают основание считать арест Ф. Мамедова заказным делом. Он напомнил, что Ф. Мамедов был арестован 4 июня 2001 года по обвинению в хранении сбыте наркотиков. Статья УК РФ, предъявленная ему, предусматривает наказание от 7 до 15 лет лишения свободы. В течение уже восьми месяцев азербайджанский бизнесмен содержится в Бутырском следственном изоляторе, и в настоящее время его дело поступило в Головинский суд Москвы. Однако сроки рассмотрения дела постоянно откладываются. По словам А. Бабушкина, российские правозащитники проводят кампанию поручительств, предусматривающую изменение меры пресечения в отношении Ф. Мамедова. Они просят отпустить Ф. Мамедова под личное поручительство лиц, заслуживающих доверие, так как содержание в заключении пагубно действует на его здоровье.

Стало также известно, что Ф. Мамедов направил на имя Президента Азербайджанской Республики Г. Алиева обращение с просьбой предоставить ему азербайджанское гражданство, так как он всегда был верным сыном своего народа и делал многое на благо своей родины.

По мнению российских правозащитников, дело Ф. Мамедова о наркотиках явно сфабриковано и не соответствует действительности. Известно, что он всегда был противником «белой смерти» и неоднократно оказывал материальную помощь фондам, борющимся против наркотиков.

Российские правозащитники отметили, что ведут борьбу не только в защиту Фрэнка Элькапоне (Ф. Мамедова), но и в отношении многих других «нерусских». Они с сожалением признали наличие фактов грубого и не всегда законного обращения представителей российских государственных органов, в частности милиции, с лицами иной национальности. В настоящее время в России более миллиона заключенных, из которых около 200 тысяч временно содержатся в следственных изоляторах, из них несколько тысяч – азербайджанцы.

Наш. корр., по материалам азербайджанской прессы

Объявления

Конкурс индивидуальных проектов Фонда Макартуров

Фонд Джона Д. и Кэтрин Т. Макартуров Инициатива в Российской Федерации и постсоветских государствах объявляет конкурс индивидуальных исследовательских проектов 2003 г.

В конкурсе могут участвовать граждане любого из независимых государств бывшего Советского Союза, проживающие в настоящее время на территории этих государств. Представленные проекты должны осуществляться только одним человеком. Лица, занимающие официальные посты в государственных структурах, к участию в конкурсе не допускаются. Это ог-

раничение не распространяется на сотрудников академических и отраслевых институтов и государственных вузов. К участию в конкурсе особо приглашаются молодые специалисты и женщины.

Проекты, поданные на конкурс индивидуальных исследовательских работ, должны соответствовать одной из приоритетных областей Инициативы Фонда в независимых государствах бывшего Советского Союза:

Общество и право: Развитие правовой культуры; осознание гражданами роли правовых механизмов в защите их прав; социальное обеспечение; право общественных интересов; выполнение законов; открытость информации.

Права человека: Защита гражданских свобод; экономические и социальные права; права женщин и меньшинств; воздействие экономических изменений на женщин и меньшинства; поддержка равноправного участия женщин и меньшинств в общественной жизни; репродуктивные права женщин; мониторинг нарушений прав человека.

Окружающая среда и общество: Содействие устойчивому развитию; поддержание биоразнообразия; участие общественности в сохранении экосистем; правовые, экономические и социальные аспекты природоохранной деятельности и управления ресурсами; творческие подходы, обеспечивающие эффективное производство и потребление энергии; экономическое и экологическое воздействие производства и потребления энергии.

Мир и безопасность: Развитие широких концепций безопасности, рассматривающих коренные причины и следствия конфликтов, в том числе такие, как деградация окружающей среды и использование природных ресурсов, религия, этничность, миграция и неравномерное экономическое развитие; контроль над вооружениями и разоружение; распространение вооружений и региональные конфликты.

В рамках конкурса индивидуальных исследовательских проектов не принимаются к рассмотрению чисто теоретические работы в области физических, химических, биологических наук и наук о Земле, не демонстрирующие практического применения и/или значения с точки зрения выработки политических подходов к решению проблем; узковидовые биологические работы (за исключением исследований видов животных и растений, находящихся под угрозой вымирания); заявки на финансирование проектов издания и распространения газет и журналов; проекты, составляющие часть текущих коллективных исследований; проекты, связанные с завершением кандидатских диссертаций; заявки на издание уже готовых монографий.

Окончательный срок подачи всех документов по заявкам в рамках конкурса индивидуальных проектов 14 июня 2002 г. Итоги конкурса будут подведены в марте 2003 г. Сроки подачи заявок на конкурс 2004 г. и последующие конкурсы будут объявлены в первом квартале 2003 г.

Форму заявки для участия в конкурсе, а также другую информацию, касающуюся конкурса, можно получить в московском или чикагском офисах Фонда по адресам:

Московское представительство Фонда Макартуров, Программа по глобальной безопасности и устойчивому развитию. Россия, Москва, 121069, Хлебный переулок, дом 8, этаж 2 (Метро Арбатская); телефон: (095) 737-00-15; факс: (095) 956-63-58; эл. почта: moscow@macfound.org; www.macfound.org; www.macfound.ru

Информация получена из Фонда Макартуров

Содержание № 3 (87)

Акции

Д. Мешеряков, С. Шимоволос. Всероссийская акция протеста «Свободу Пасько!» – стр. 1

Л. Быховская. «Рейс мира» завершен – стр. 1

После Гражданского форума

Соб. корр. Гражданское общество и власть: возможно ли взаимодействие? – стр. 2

Выступления и заявления

Итоговый документ конференции «Гражданское общество и власть» – стр. 4

О необходимых мерах по обеспечению свободы массовой информации – стр. 5

Заявление об опасности шпионизма – стр. 7

Международная Хельсинкская Федерация

Соб. корр. Международная Хельсинкская Федерация – в защиту жертв «шпионизма» – стр. 7

Обсуждается в Москве

Соб. корр. «Свобода прессы в России отсутствует» – стр. 9

Законотворческий процесс в Государственной Думе – стр. 10

Права человека в странах СНГ

Наш корр. Российские правозащитники в Азербайджане – стр. 22

Объявления

Конкурс индивидуальных проектов Фонда Макартуров – стр. 23

Адрес редакции: 103045, Москва, Большой Головин переулок, дом 22, строение 1, комната 8;
Тел./факс (095) 207-1776, 207-1632, тел. (095) 207-7404. E-mail: infcenter@mtu-net.ru
Редактор Елена Гришина, ответственный за выпуск Людмила Быховская

Информационный бюллетень выходит при поддержке National Endowment for Democracy
Распространяется бесплатно