

**ПРАВА ЧЕЛОВЕКА
В РЕГИОНАХ
РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

СБОРНИК ДОКЛАДОВ



Москва
2003

**Сборник подготовлен
Московской Хельсинкской группой**
в рамках проекта
«Сеть правозащитного мониторинга в Российской Федерации».
Проект осуществляется при участии
**Международной Хельсинкской федерации,
Нидерландского Хельсинкского комитета
и Польского Хельсинкского фонда по правам человека,**
а также правозащитных организаций из 89 субъектов
Российской Федерации

Финансовая поддержка проекта
«Сеть правозащитного мониторинга в Российской Федерации»
осуществляется
Европейской Комиссией



При подготовке сборника Московской Хельсинкской группой были использованы материалы проектов, осуществлявшихся при поддержке **Фонда правозащитных проектов Министерства иностранных дел Соединенного Королевства и Агентства международного развития США**

Координаторы мониторинговых работ: Т. Локшина, С. Лукашевский
Отв. редактор: С. Лукашевский

Взгляды, нашедшие отражение в данном сборнике, не имеют отношения к официальной позиции Европейской Комиссии

В оформлении обложки использована работа И. Г. Макаревича «Изменение»

© Московская Хельсинкская группа, 2003

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	
<i>Т. Локшина, С. Лукашевский</i>	7
Основные тенденции, формировавшие ситуацию с правами человека в 2002 году	
<i>Т. Локшина, С. Лукашевский</i>	9

I. Альтернативный доклад неправительственных организаций по соблюдению Российской Федерацией Международного пакта о гражданских и политических правах

Вступление	
<i>Московская Хельсинкская группа</i>	21
Резюме	
<i>Московская Хельсинкская группа</i>	22

Постатейные комментарии

Статья 2	
<i>Правозащитный центр «Мемориал», Независимый экспертно-правовой совет, Центр содействия международной защите</i>	26
Статья 3	
<i>Московская Хельсинкская группа</i>	33
Статья 4	
<i>Правозащитный центр «Мемориал»</i>	35
Статья 6	
<i>Правозащитный центр «Мемориал», Центр содействия международной защите</i>	41
Статья 7	
<i>Нижегородский комитет против пыток</i>	47
Статья 8	
<i>Правозащитный центр «Мемориал», Московская Хельсинкская группа</i>	52
Статья 9	
<i>Центр содействия международной защите</i>	56
Статья 10	
<i>Нижегородский комитет против пыток</i>	62
Статья 12	
<i>Правозащитный центр «Мемориал», Московская Хельсинкская группа</i>	67
Статья 13	
<i>Правозащитный центр «Мемориал», Московская Хельсинкская группа</i>	74

Статья 14	
<i>Центр содействия международной защите</i>	76
Статья 17	
<i>Межрегиональная группа «Правозащитная сеть»</i>	87
Статья 18	
<i>Информационно-аналитический центр «СОВА», Московская Хельсинкская группа</i>	90
Статья 19	
<i>Фонд защиты гласности</i>	93
Статья 20	
<i>Информационно-аналитический центр «СОВА»</i>	99
Статья 21	
<i>Движение «За права человека»</i>	103
Статья 22	
<i>Центр развития демократии и прав человека, Центр социально-трудовых прав</i>	105
Статья 23	
<i>Московская Хельсинкская группа</i>	107
Статья 24	
<i>Правозащитный центр «Мемориал», Московская Хельсинкская группа</i>	110
Статья 25	
<i>Московская Хельсинкская группа</i>	114
Статья 26	
<i>Правозащитный центр «Мемориал»</i>	118
Рекомендации.....	124

II. Положение уязвимых групп и меньшинств

Дискриминация женщин в современной России

Введение

Т. Локшина, С. Лукашевский..... 139

Рекомендации Московской Хельсинкской группы
и женских региональных неправительственных организаций..... 143

Сводный отчет о ситуации с дискриминацией женщин в России

С. Лукашевский, С. Ковалева, составители

Законодательство..... 147

Дискриминация женщин в реализации избирательных прав..... 149

Право на участие в управлении государством, равный допуск
к государственной службе..... 153

Право на равный доступ к образованию 155

Одинаковые возможности при найме на работу..... 158

Право на продвижение в должности..... 165

Право на равное вознаграждение 167

Право на социальное обеспечение..... 171

Права и специальные льготы беременных женщин 176

Право на бесплатное родовспоможение..... 180

Домашнее насилие..... 185

Сексуальное насилие..... 188

Список участников мониторинга 191

Дорога к равенству. Проблемы дискриминации по признаку пола

Л. Завадская 192

Антидискриминационный аспект международного права <i>Н. Кравчук</i>	202
Положение женщин в зоне вооруженного конфликта в Чеченской Республике <i>О. Трусевич</i>	207

Тематические статьи

Положение детей <i>Н. Кравчук</i>	215
Положение национальных меньшинств <i>М. Маноцкова</i>	226
Возбуждение розни, призывы к дискриминации и насилию на этнической и религиозной почве <i>Г. Кожевникова</i>	235
Положение сексуальных меньшинств <i>А. Сутягин</i>	246

Приложение

Сеть правозащитного мониторинга Московской Хельсинкской группы.....	257
--	-----

ВВЕДЕНИЕ

Московская Хельсинкская группа, следуя устоявшейся традиции, представляет вниманию общественности, властей и экспертного сообщества пятый ежегодный сборник «Права человека в регионах Российской Федерации». Впрочем, читатель сразу заметит, что это издание значительно отличается от предыдущих. Тогда как раньше наши одноименные сборники включали в себя общероссийский доклад за ушедший год по всему спектру прав человека, в этот раз мы радикально изменили структуру сборника. Дело в том, что летом 2003 года Комитетом по правам человека ООН должен был рассматриваться Пятый периодический доклад Российской Федерации по Международному пакту о гражданских и политических правах.

Международный пакт о гражданских и политических правах был ратифицирован в 1973 году Советским Союзом и унаследован Российской Федерацией как правопреемницей СССР. Среди международных обязательств России в области прав человека Пакт — документ основополагающий. Он включает в себя перечень фундаментальных прав и свобод, таких, как свобода от пыток и жестокого обращения, свобода слова, свобода совести, право на частную жизнь и т. д.

Комитет по правам человека ООН отслеживает выполнение государствами-членами Пакта своих обязательств. Раз в пять лет Комитет собирает с государств доклады о положении с соблюдением статей Пакта за отчетные периоды. Доклады рассматриваются на специальных сессиях, по ним Комитет выносит рекомендации. Правда, многие государства свои периодические доклады задерживают очень надолго. Так, Российская Федерация в данном случае отчитывалась почти за два срока, и Комитет ждал ее доклада с нетерпением. Как только доклад был, наконец, получен, Комитет назначил его рассмотрение на свою ближайшую сессию — на 15—16 июля 2003 года.

Рассмотрения Пятого периодического доклада РФ с нетерпением ждали и российские НПО. Комитет по правам человека, как и другие договорные органы ООН, ведет непосредственный диалог с государством, и роль неправительственных организаций состоит в том, чтобы своевременно предоставить ооновским экспертам альтернативный взгляд на проблему, позволяющий составить объективное представление о ситуации с выполнением государством своих обязательств по данному международному договору. Делается это в форме альтернативных докладов.

Альтернативный доклад по Международному пакту о гражданских и политических правах готовила коалиция НПО, в которую вошли: Правозащитный центр «Мемориал», Московская Хельсинкская группа, Центр содействия международной защите, нижегородский Комитет против пыток, Информационно-аналитический центр «СОВА», Межрегиональная группа «Правозащитная сеть», Центр развития демократии и прав человека, Независимый экспертно-правовой совет, Фонд защиты гласности и Движение «За права человека».

Учитывая то, что Московская Хельсинкская группа и координируемая ею сеть региональных правозащитных организаций с 1998 года ведут системный мониторинг ситуации с правами человека в России, на долю МХГ выпало не только написание нескольких статей для доклада, но и общая координация работы, а также сведение и окончательная редакция текста. При подготовке альтернатив-

ного доклада использовались материалы, собранные региональными правозащитными организациями-членами сети МХГ за период с 1998 по 2002 год.

В начале июня альтернативный доклад был направлен экспертам Комитета. 11 июля представители нескольких правозащитных НПО — соавторы доклада — должны были прибыть в Женеву, встретиться с рядом экспертов, провести брифинг для Комитета и т. п. Однако за несколько дней до слушаний российский правительством запросило у Комитета отсрочку, сославшись на то, что не успело подготовиться к рассмотрению собственного доклада. Такое радикальное и нарушающее дипломатический этикет решение нашего правительства вызвало резко негативную реакцию Комитета¹. В результате, имела место беспрецедентная ситуация: несмотря на то, что рассмотрение доклада РФ перенеслось на осень, эксперты Комитета сочли целесообразным выслушать российских правозащитников с их альтернативным докладом².

В ходе брифинга российские правозащитники подняли такие темы, как ситуация с правами человека в Чеченской Республике, неисполнение Россией решений Комитета по правам человека по индивидуальным жалобам, нарушения права на жизнь, пытки, дискриминация, преследования неправительственных организаций, неадекватность судебной системы с точки зрения защиты прав человека и др. Эксперты задали целый ряд вопросов, демонстрирующих их озабоченность поднятыми проблемами. Все эксперты высоко оценили Альтернативный доклад российских правозащитников, подчеркнув качество и объективность содержащейся в нем информации и актуальность примеров.

Коалиция НПО, работая над альтернативным докладом, проанализировала огромный массив материалов о нарушениях прав человека, который собирался в течение нескольких лет. Понимая важность этой работы, мы изначально предполагали, что в нашем сборнике альтернативный доклад заменит традиционный общероссийский отчет о ситуации с правами человека за год. Беспрецедентные события, развернувшиеся вокруг альтернативного доклада, и высокая оценка, данная ему экспертами, утвердили нас в этом решении.

Тем не менее начинается сборник с обзора основных тенденций, которые повлияли на формирование ситуации с правами человека в 2002 году. За обзором следует собственно Альтернативный доклад о соблюдении Российской Федерацией Международного пакта о гражданских и политических правах. Последний раздел сборника посвящен положению уязвимых групп населения и меньшинств. Наиболее значительный материал этого раздела — сводный отчет о ситуации с дискриминацией женщин в России, составленный МХГ по итогам мониторинга, проведенного региональными женскими организациями в 20 субъектах РФ. За ним следуют тематические статьи о положении детей, национальных, религиозных и сексуальных меньшинств.

¹ Комитет постановил, что в будущем, если государство-участник Пакта сделает запрос об отсрочке рассмотрения своего доклада незаблаговременно (т. е. менее чем за два месяца до назначенной даты), Комитет может проигнорировать такой запрос и рассматривать доклад даже в отсутствие правительственной делегации. Более того, Комитет подчеркнул, что российский доклад в любом случае будет рассматриваться в октябре и о дополнительной отсрочке не может быть и речи.

² Председатель Комитета отметил их присутствие в зале заседаний и подчеркнул важную роль НПО в работе ООНовской системы защиты прав человека. Он также указал на то, что Комитет должен защищать интересы НПО, в частности, в тех случаях, когда НПО, чьи ресурсы крайне ограничены, оказываются жертвой силовых решений государств.

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ, ФОРМИРОВАВШИЕ СИТУАЦИЮ С ПРАВАМИ ЧЕЛОВЕКА В 2002 ГОДУ

Ситуация в Чеченской Республике

Российские власти оправдывают вопиющие массовые нарушения прав человека в зоне вооруженного конфликта на территории Чеченской Республики (Чечни) борьбой с терроризмом, причем международным. При этом еще в 2001 г., как мы отмечали в нашем предыдущем докладе¹, ситуация в регионе фактически законсервировалась и остается неизменной: гибнут, исчезают мирные жители; насилие и мародерство стали рутинной. Грубейшие нарушения прав человека допускаются, конечно, не только представителями федеральных сил, но и противостоящими им формированиями.

В течение 2002 г. в чеченских селах не прекращались так называемые зачистки. Только с мая по сентябрь, по данным Правозащитного центра (ПЦ) «Мемориал», их было четыре (Мескер-Юрт (май-июнь), Чечен-Аул (июнь), Тевзени (август), Цоцин-Юрт (сентябрь)), причем три из них привели к гибели и исчезновению мирных жителей, и во всех случаях имели место многочисленные инциденты жестокого и унижительного обращения, мародерства и т. д.

В отношении зачисток важно подчеркнуть, что приказ № 80 командующего Объединенной группировкой войск (ОГВ) генерал-лейтенанта В. Молтенского, изданный 27 марта 2002 г. и предписывающий жесткие процедурные правила для проведения подобных спецопераций, федеральными силами в основном игнорируется. Такой вывод следует из информации о проведении зачисток, собранной ПЦ «Мемориал». При этом, хотя число возбужденных уголовных дел по фактам преступлений против гражданских лиц значительно возросло, расследование абсолютного большинства из них приостановлено, и до сих пор не привлечено к ответственности ни одно должностное лицо, руководившее зачистками, в ходе которых зафиксированы массовые и грубейшие нарушения прав человека. Сложившееся положение поддерживает атмосферу безнаказанности и способствует неуправляемости силовых структур.

Единственным адекватным решением в данном случае было бы прекращение зачисток, но, несмотря на многократные обещания властей, федеральные силы продолжают проводить зачистки.

С другой стороны, мирные жители гибнут и в ходе диверсионных актов, направленных против федеральных сил. Так, 16 сентября в г. Грозном взрывное устройство, заложенное, насколько можно судить, для подрыва машины с российскими солдатами, сработало за несколько ми-

¹ Доклад о соблюдении прав человека в Российской Федерации в 2001 году (Права человека в регионах Российской Федерации. М.: Московская Хельсинкская группа, 2002).

нут до ее появления, когда поблизости находился пассажирский автобус. В результате погибли восемь человек, в т. ч. двое детей, и 24 человека получили ранения.

Несмотря на трагедию мирного населения Чечни, фактически находящегося под ударом обеих сторон, и почти полное отсутствие прогресса в отношении мирного урегулирования конфликта, власти пытались создать в обществе впечатление, что проблема является многоплановой, решение поступательным, федеральные силы постепенно справляются с ситуацией и линия, проводимая властями, является единственно правильной. Этой задаче была подчинена информационная политика федеральной власти: предельная фильтрация информации, поступающей из Чечни; акцентирование на налаживании мирной жизни и восстановлении социальной инфраструктуры; информационная и пропагандистская поддержка действий федеральных сил.

В международном сообществе внимание к нарушению прав человека в Чечне заметно снизилось после событий 11 сентября 2001 г. Весной 2002 г. Комиссия по правам человека ООН не приняла резолюции по России/Чечне (в отличие от 2000 и 2001 гг.), и соответственно проблема чеченского конфликта ушла с повестки дня этого крупнейшего международного форума по правам человека. США и ряд государств Европейского Союза стали в значительной степени закрывать глаза на политику России в Чеченской Республике, которая представлялась как часть общей борьбы с международным терроризмом.

В России, с другой стороны, согласно опросам Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), процент россиян, выступавших за начало мирных переговоров с Чечней, только с января по сентябрь 2002 г. вырос с 51 до 57%. Население, столь активно поддерживавшее военные действия в 2000 г. (тогда, по данным ВЦИОМ, 70% респондентов выступали за продолжение военных операций), в 2002 г. стало, несмотря на активную пропагандистскую кампанию, очевидно склоняться в сторону прекращения войны. Впрочем, террористический акт в Москве в октябре 2002 г. повернул эту тенденцию вспять. По данным опроса, проведенного в конце октября, за начало мирных переговоров выступало уже не 57, а лишь 44% респондентов, при этом 49% считали, что федеральные силы действуют в Чечне недостаточно жестко².

Терроризм

Фактически российские власти использовали тематику международного терроризма для нивелирования собственного измерения чеченского конфликта, проблемы сепаратизма и необходимости искать для Чечни особого решения.

Но здесь российская политика попала в ловушку. Ведь именно террористические акты (9 мая в г. Махачкале и в особенности 23—26 октября в г. Москве) убедительно показали, что спокойствие и уверенность в своих силах, которые демонстрировали власти, — призрачны.

При этом мы констатируем, что чеченские формирования используют террористические методы, т. е. сознательно идут на грубейшие нарушения прав человека в своем противостоянии с федеральной властью. События в Махачкале и в Москве принципиально отличаются от диверсионных операций, предпринимаемых вооруженными формированиями в

² ВЦИОМ. Спецвыпуск. 29 октября 2002 г.

Чеченской Республике, поскольку они прямо направлены против мирного населения, а не федеральных войск.

Тем не менее очевидно, что полицейские операции, с помощью которых федеральные власти пытаются покончить с чеченским сопротивлением, не только сопровождаются массовыми и грубейшими нарушениями прав человека, но и не способны обезопасить население остальной России от терроризма. Два сообщения об «уничтожении» полевого командира М. Бараева не помешали ему руководить захватом заложников в г. Москве.

Действия властей

23 октября 2002 г. несколько десятков террористов захватили здание Театрального центра на Дубровке в Москве непосредственно во время юбилейного показа популярного мюзикла «Норд-Ост». Более 800 зрителей и членов труппы оказались в заложниках. Кризис длился в общей сложности два дня и три ночи. По утверждению террористов, здание было заминировано, причем взрыв привел бы по меньшей мере к гибели всех находящихся внутри людей. Основным требованием террористов было прекращение военных действий в Чечне и вывод российских войск из Чеченской Республики. Ряд общественных и политических деятелей пытались вести переговоры с террористами, в ходе которых было освобождено 98 заложников — в основном детей, женщин и иностранных граждан. Утром 26 октября спецподразделения ФСБ провели штурм здания с применением специальных химических средств (газа). По официальным данным, всего погибли 129 заложников, причем непосредственно от рук террористов — пятеро, никто не пропал без вести³. Все террористы, 41 человек, были убиты при штурме. В штурме участвовали 200 спецназовцев из групп антитеррора ФСБ; из них никто серьезно не пострадал.

Несмотря на гибель значительного числа заложников, представители власти последовательно давали проведенной операции высочайшую оценку, называя потери неизбежными и отмечая все сомнения в эффективности действий спецслужб и других структур.

Министр внутренних дел РФ Б. Грызлов назвал операцию «слаженной и эффективной».

Вскоре после штурма замминистра внутренних дел В. Васильев заявил: «Была информация, что многие погибли от спецсредств, которые применялись при проведении операции. Это не так». В подтверждение В. Васильев сообщил, что никто из 104 пострадавших, помещенных в госпиталь ветеранов войны № 1, не имеет диагноза «отравление».

О «слаженной, согласованной работе всех структур» говорил и директор ФСБ Н. Патрушев.

Мэр г. Москвы Ю. Лужков заявил, что операция по освобождению заложников была проведена «блестяще», а глава администрации Чечни А. Кадыров утверждал, что «мировой практике не известны факты столь грамотно и результативно проведенных операций».

На фоне этих заявлений СМИ также распространили информацию, заставляющую с сомнением относиться к тому, что операция действительно была слаженной, согласованной и безупречной. А утверждение о том, что спецсредства не имели отношения к гибели заложников, — по меньшей мере сомнительно.

³ Существует информация, альтернативная официальной; в частности, приводятся списки более 70 пропавших без вести, на что власти ограничиваются ответом, что, по их данным, таковых нет.

Уже 27 октября главный врач г. Москвы А. Сельцовский подтвердил, что почти все погибшие заложники умерли от отравления «специальным газом». Он же заметил, что до начала штурма медики не были информированы о характере спецсредств, которые будут применяться в ходе операции⁴. Сам по себе использованный газ отравляющим веществом не являлся, но именно его побочные эффекты вызвали «недостаточность сердечную, дыхательную, кровообращения», которые и стали непосредственной причиной гибели людей.

Интересно, что еще до проведения операции, 24 октября, бывший глава Третьего управления КГБ, военной контрразведки, вице-адмирал А. Жардецкий заявил в интервью агентству Интерфакс, что в случае применения газа дети, а также имеющие хронические заболевания дыхательных путей и сердечно-сосудистой системы практически обречены на гибель. Казалось бы, если такой информацией владеет бывший сотрудник органов безопасности, то ею несомненно владели сотрудники оперативного штаба и состояния заложников не могло быть для них неожиданностью. В такой ситуации многочисленные просчеты в эвакуации и оказании первой помощи освобожденным заложникам не находят объяснения. В частности, изучив интервью с рядом участвовавших в операции спецназовцев, сотрудников МЧС, врачей, мы можем констатировать следующее:

- сотрудники спецподразделений не были проинструктированы о правилах оказания первой помощи людям, испытавшим воздействие «специального газа» (часть умерших погибли из-за того, что, когда их выносили из здания, их тела находилось в неправильном положении, что привело к удушью);
- в первые минуты после завершения спецоперации спасателей не допускали к участию в эвакуации заложников, в результате чего этот процесс проходил медленнее и менее грамотно, чем было возможно;
- в свою очередь спасатели не были предупреждены об использовании газа и не имели необходимых средств для оказания соответствующей первой помощи;
- то же относится и к врачам «скорой помощи», дежурившим у Театрального центра в момент операции, в частности в первое время не хватало так называемых антидотов. Так, И. Назарова, главный врач госпиталя Всероссийского центра медицины катастроф, прокомментировала: «Мы не знали, какое спецсредство было применено в ходе штурма. О том, что был применен газ, мы поняли на месте»⁵. Один из медиков, участвовавших в спасении заложников, сказал: «Мы готовились к минно-взрывным травмам. Особых рекомендаций запастись какими-то препаратами, насколько мне известно, больницам не давали»⁶;
- необходимой информации и экипировки не получила даже часть участников штурма. Бойцы СОБРа МВД отравились газом (хотя и гораздо слабее, чем заложники), когда вошли в зрительный зал, в который и был закачан газ;
- некоторые медики утверждают, что к гибели значительного числа людей привели недостаток медицинских транспортных средств и перевозка заложников в обычных автобусах (это не позволяло оказывать помощь в ходе транспортировки; кроме того, в автобу-

⁴ News.ru. 2002. 27 окт.

⁵ Там же. 28 окт.

⁶ Вранцева Е. Сортировали по принципу живой — не живой // Газета.Ру. 2002. 29 окт.

сах не было прикрепленных медиков). Другие говорят о том, что машин «скорой помощи» было достаточно, но было «затруднено движение — большое скопление машин различного назначения. Они перекрывали друг другу дорогу»;

- имелись просчеты и при организации сортировки жертв по тяжести состояния. Косвенно об этом свидетельствует тот факт, что некоторых живых заложников перевозили вместе с мертвыми. Также заложников, которые были без верхней одежды, для определения состояния клали на землю на улице при нулевой температуре. В результате были случаи пневмонии.

Тем не менее на официальном уровне нет ни критики, ни стремления разобраться в причинах таких просчетов и несогласованности спасательных работ. Более того, власти не считают необходимым проводить открытое расследование с участием общественности. С другой стороны, Государственная Дума РФ проголосовала против инициативы фракции «Союз правых сил» (СПС) провести депутатское расследование.

СПС, испросив соизволения Президента РФ, все же создал соответствующую комиссию и провел собственное расследование. Расследование не имело официального статуса, поэтому у СПС не было возможности получить свидетельства всех необходимых должностных лиц. Тем не менее выводы комиссии в отношении спасательных работ в целом отражают ситуацию, описанную выше. При этом комиссия крайне комплиментарно оценивает действия спецслужб, а вину за гибель заложников, с ее точки зрения, несут конкретные министерства и ведомства, которые отвечали «за социальную и медицинскую помощь гражданам»⁷.

Мы не можем не согласиться с тем, что гражданским структурам необходимо быть готовыми к любым последствиям террористических актов, но в данном конкретном случае очевидно, что одной из основных причин гибели людей стала несогласованность действий военных и гражданских структур, причем именно военные не предоставили гражданским информации, необходимой для организации адекватной помощи жертвам.

В любом случае, несмотря на неутешительные выводы комиссии СПС, власти едва ли пойдут на публичную переоценку итогов операции. Хотя бы потому, что оценка комиссии не стала новостью для федеральной власти. Когда на встрече 14 ноября с В. Путиным лидер СПС Б. Немцов суммировал для Президента результаты расследования, в ответ он услышал: «То, что вы говорите, очень близко к тому, что я знаю»⁸.

Фактически все вышесказанное приводит нас к мысли, что при организации операции качественно, детально проработана и реализована была только одна ее составляющая — уничтожение террористов и предотвращение взрыва. Поэтому, несмотря на заявления о приоритете освобождения заложников, в реальности эта задача оказалась на втором плане⁹. Не пытаясь давать рекомендации по эффективной борьбе с терроризмом, мы вынуждены констатировать, что в случае с терактом в г. Москве 23—26 октября 2002 г. имело место грубое нарушение права на жизнь.

Понимая, что многие просчеты в ходе операции стали известны благодаря работе СМИ, которые непрерывно комментировали события, используя не только официальные источники информации, и впоследствии соби-

⁷ Нельзя допустить повторения таких ошибок // www.sps.ru. 2002. 28 окт.

⁸ Пархоменко С., Рыклин А. Поправки к теракту // Еженедельный журнал. 2002. № 46.

⁹ Косвенным подтверждением такого вывода являются и события, имевшие место после штурма, когда в интересах следствия на несколько суток были засекречены данные о судьбе заложников, что вызвало панику среди родственников, напряжение общественности и отчасти способствовало появлению списков жертв, достоверность которых не доказана.

рали свидетельства участников операции, переговорщиков и т. д., власти хотели бы обезопасить себя от некомплиментарного освещения подобных ситуаций в будущем. Сразу после теракта проправительственные силы в Государственной Думе РФ выступили с законодательной инициативой о внесении в законы о борьбе с терроризмом и о СМИ поправок, направленных на ограничение свободы слова в ситуациях антитеррористических операций. В частности, в Законе «О борьбе с терроризмом» предлагалось расширить запрещение пропаганды или оправдания терроризма или экстремизма в СМИ и других источниках информации до запрета на информацию, «служащую пропаганде или оправданию экстремистской деятельности, в т. ч. содержащую высказывания лиц, направленные на воспрепятствование проведению контртеррористической операции, пропаганду и (или) оправдание сопротивления проведению контртеррористической операции». Действие такой поправки шире, чем кажется на первый взгляд, — необходимо помнить, что война в Чечне формально является контртеррористической операцией, осуществляющейся на базе этого закона, и если бы такая поправка вступила в действие, то любые попытки организовать полноценную общественную дискуссию в СМИ по проблеме Чечни стали бы попросту незаконными. Поправки с рекордной скоростью были утверждены Государственной Думой и Советом Федерации. Однако, видимо, осознав, что подобное законодательство будет слишком одиозным, власти откликнулись на призыв группы руководителей основных СМИ (в т. ч. ряда государственных), и Президент РФ отклонил представленный законопроект. Впрочем, поправки не исчезли, а отправлены в согласительную комиссию, и на данный момент невозможно с уверенностью предположить, будут ли они приняты в смягченном виде или останутся висеть дамокловым мечом над СМИ. В любом случае журналисты пообещали Президенту разработать механизмы саморегулирования применительно к освещению террористических актов. Необходимо заметить, что, хотя мы всемерно приветствуем инициативы журналистского сообщества, направленные на саморегулирование, консенсус в журналистской среде был достигнут, по сути, в результате шантажа.

Неспособные предотвратить крупномасштабный террористический акт в центре столицы, московские правоохранительные органы во время кризиса и, в особенности, в первые недели после штурма активно доказывали свою состоятельность уже привычным способом. Так же, как и после взрывов жилых домов в г. Москве осенью 1999 г., по столице прошла волна «проверок» среди московских кавказцев. Кроме традиционной проверки документов на улицах города, сотрудники милиции ходили по квартирам, производили обыски и задержания. Естественно, что жертвами таких практик становились в первую очередь чеченцы. Только в приемную правозащитной организации «Гражданское содействие» поступило около 40 жалоб на произвол милиции. По словам руководителя организации С. Ганнушкиной, зафиксированы шесть случаев возбуждения сфальсифицированных уголовных дел, связанных, как правило, с наркотиками. Кроме того, имеются факты увольнения с работы, а также удаления из школы чеченских детей¹⁰.

Один из наиболее возмутительных случаев — арест Я. Несерхаевой, московской чеченки, которая оказалась в заложниках в Театральном центре, не открыв террористам своего этнического происхождения из солидарности с русской подругой, с которой она пришла на спектакль¹¹. Из городской больницы, куда ее доставили после штурма, Несерхаева была пе-

¹⁰ Притеснения чеченцев в Москве // Прима. 2002. 5 нояб.

¹¹ Изначально террористы выразили готовность отпустить всех чеченцев, грузин и абхазов.

реведена на двое суток в тюремную больницу № 20, а оттуда — в следственный изолятор. У нее сразу же взяли отпечатки пальцев, позднее — сфотографировали и записали образец голоса. Продержали в заключении десять дней (максимальный срок задержания без предъявления обвинений), при этом ни разу не допрашивали и в конце концов отпустили, так и не предъявив обвинения. Есть основания полагать, что Несержаеву выпустили на свободу благодаря активному включению в дело правозащитных организаций и квалифицированных адвокатов.

Необходимо также упомянуть произвольное задержание А. Гелагоева, имевшее место 25 октября, т. е. еще до штурма Театрального центра. По его свидетельству, уже в машине сотрудники милиции надели ему на голову мешок и зверски избили. При этом кричали: «Вы нас ненавидите, а мы вас ненавидим! Мы будем вас уничтожать!» В ГУВД г. Москвы Гелагоева много часов пытались вынудить подписать заранее составленный текст признания в том, что он являлся «идейным организатором теракта». Не добившись успеха, «стражи порядка» отпустили Гелагоева, но лишь после того, как он подписал бумагу о добровольной явке в ГУВД г. Москвы и отсутствии претензий к сотрудникам милиции.

По данным ВЦИОМ, сразу после теракта 30% россиян считали «выдворение всех чеченцев из Москвы и других регионов России» наиболее эффективной мерой для обеспечения безопасности граждан¹². С точки зрения российских правозащитных организаций, власти не предпринимают должных мер для обеспечения безопасности этнических групп. Российский и международный опыт показывает, что после масштабного теракта неизбежен всплеск межэтнической напряженности. Для предотвращения возможных эксцессов нескольких публичных заявлений общего характера явно недостаточно. Тем более что такие заявления нередко страдают двусмысленностью. Так, мэр г. Москвы Ю. Лужков заявил: «Мы в Москве никаких привилегий никому из национальностей не даем. Вместе с тем негативного отношения к кавказцам допущено не будет».

Свобода слова

В 2002 г. на федеральном уровне, как представляется, завершился инициированный Администрацией президента процесс формирования нового информационного пространства, в котором свобода массовой информации в значительной степени ограничена.

К 2000 г. ситуация в области телевидения была такова: два из четырех основных телевизионных каналов метрового диапазона контролировались Б. Березовским (ОРТ и ТВ-6), один (НТВ) входил в холдинг В. Гусинского «Медиа-Мост» и еще один (РТР) был государственным.

В 2000 г. Березовский, по его собственному утверждению, под давлением Администрации президента был вынужден отказаться от контроля над ОАО «Общественное российское телевидение» (ОРТ) в пользу государства¹³ и продать свой пакет акций. 14 апреля 2001 г. после длительного противостояния полугосударственной компании «Газпром»¹⁴ и холдинга «Ме-

¹² ВЦИОМ. Москвичи о захвате заложников «Норд-Оста» // www.wciom.ru. 2002. 1 нояб.

¹³ Официально государству принадлежат 51% акций ОРТ; 49% Б. Березовский продал Р. Абрамовичу, который передал их в управление «Сбербанку России» (60,57% акций владеет Центральный банк РФ). В совет директоров входит целый ряд высокопоставленных чиновников, в т. ч. первый замминистра имущественных отношений РФ А. Браверман, пресс-секретарь Президента РФ А. Громов, первый замминистра по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций М. Сеславинский.

¹⁴ 37% акций «Газпрома» находятся в собственности государства. Представители правительства РФ и Администрации Президента занимают половину мест в совете директоров.

диа-Мост» новое руководство НТВ, фактически сформированное компанией «Газпром-Медиа», в сопровождении службы безопасности заняло помещение телекомпании НТВ, а 27 ноября 2001 г. «Газпром-Медиа» решением суда получил контрольный пакет акций этой телекомпании.

В том же году негосударственный пенсионный фонд «Лукойл-гарант», обладающий 15% акций компании МНВК — владельца лицензии на вещание телекомпании ТВ-6, возбудил дело о ликвидации МНВК (по ст. 35 Закона «Об акционерных обществах») на том основании, что активы компании в течение более двух лет были меньше пассивов. Ст. 35 была исключена в новой редакции Закона, вступившей в силу 1 января 2002 г., да и ранее практически не применялась. Но этот формальный повод оказался достаточным для того, чтобы 11 января 2002 г. президиум Высшего арбитражного суда РФ вынес решение о ликвидации МНВК. 22 января Минпечати России прекратило вещание ТВ-6, хотя начало процесса ликвидации компании МНВК не означало автоматической утраты лицензии на вещание.

Помимо того, что владельцем телекомпании ТВ-6 был Б. Березовский, с лета 2000 г. находившийся в оппозиции к федеральной власти, обращает на себя внимание следующее обстоятельство. Иск «Лукойл-гаранта» был подан вскоре после прихода на ТВ-6 группы журналистов НТВ во главе с бывшим его генеральным директором Е. Киселевым, который был назначен исполняющим обязанности генерального директора ТВ-6.

После отключения ТВ-6 Минпечати объявило конкурс на право вещания на освободившейся частоте. Для участия в конкурсе журналисты команды Киселева зарегистрировали ООО «ТВ-6». Затем к ним в качестве инвесторов присоединились несколько крупных предпринимателей, включая руководителя РАО «ЕЭС» А. Чубайса. Вместе они зарегистрировали ЗАО «Шестой канал», которое и подало заявку на участие в конкурсе. Однако позднее в числе претендентов оказалось еще и некоммерческое партнерство «Медиа-социум», возглавляемое бывшим премьер-министром России Е. Примаковым и президентом Российского союза промышленников и предпринимателей А. Вольским. После переговоров ЗАО «Шестой канал» отозвало свою заявку на участие в конкурсе и вошло в «Медиа-социум» в качестве равноправного участника. 27 марта именно последний и выиграл конкурс. 1 июня 2002 г. начал вещание новый, по сути, единственный негосударственный телеканал — ТВС.

Теоретически структура управления ТВС (держателем лицензии является «Медиа-социум», а инвесторами и владельцами большинства акций — разнородная группа бизнесменов из ЗАО «Шестой канал») снижает возможность единоличного контроля информационной политики канала со стороны кого-либо. Однако и федеральная власть, представители которой, включая Президента В. Путина, по неофициальной информации, опубликованной в СМИ, приняли активное участие в формировании этой управленческой конструкции, получила гарантии от появления оппозиционного телеканала, поскольку контроль над ТВС находился в руках очень разнородной группы политиков и бизнесменов, которая едва ли смогла бы добиться ощутимой консолидации¹⁵.

Государство фактически оставило за собой контроль и над НТВ. Вопреки неоднократным заявлениям руководства «Газпрома», НТВ и др. медийные структуры, входившие в холдинг «Медиа-Мост», остались в

¹⁵ Как показало время, созданная таким образом структура оказалась нежизнеспособной. Канал ТВС просуществовал один год. В ночь на 22 июня 2003 г. Минпечати РФ отключило его от эфира. Среди вероятных причин называются финансовые проблемы, но не исключены и политические мотивы.

собственности компании, сохранившей за собой 51% акций «Газпром-медиа». Привлеченным инвестором, купившим оставшиеся 49% акций, стал банк «Еврофинанс», который был учрежден в 1990 г. Евробанком (дочерней структурой Центробанка СССР) и Внешторгбанком СССР.

Таким образом, на сегодняшний день в РФ не осталось ни одного независимого общедоверительного телеканала. Это не означает, что журналисты (главным образом НТВ и ТВС) не позволяют себе критических замечаний по поводу политики федеральной и иных властей. Однако возможности федеральной власти определять информационную политику телеканалов или влиять на нее многократно возросли по сравнению с периодом президентства Б. Ельцина¹⁶.

В течение 2002 г. в СМИ неоднократно появлялись сообщения, что после выхода в эфир наиболее критичных по отношению к власти сюжетов и передач на руководство и акционеров телеканалов оказывалось давление со стороны чиновников Администрации Президента РФ и Минпечати с требованием изменить редакционную политику и даже уволить отдельных журналистов.

В особенности давление на СМИ усилилось после октябрьских событий в Театральном центре на Дубровке в г. Москве. С критикой СМИ выступил сам Президент РФ В. Путин. На встрече с их представителями он обвинил некоторых в «сознательном игнорировании договоренностей с Минпечати и предписаний руководителей оперативного штаба, который действовал в строгом соответствии с законом о борьбе с терроризмом»¹⁷.

Проправительственные фракции в Государственной Думе РФ инициировали принятие поправок, существенно ограничивающих свободу слова, которые были одобрены Советом Федерации. Однако Президент РФ наложил вето на этот законопроект, предоставив журналистскому сообществу возможность выработать корпоративные правила поведения¹⁸.

Эти события можно интерпретировать не только как ситуативное недовольство власти деятельностью СМИ, комментировавших трагические события, в т. ч. действия спецслужб, а также показывавших и предоставлявших слово заложникам и их родственникам, но и как последовательное продолжение кампании по ограничению свободы массовой информации.

¹⁶ То же самое касается и радиостанции «Эхо Москвы», которая сохранила прежнее руководство и проводит самостоятельную информационную политику, но не может не учитывать того факта, что контрольный пакет акций радиостанции находится у «Газпрома».

¹⁷ В. Путин наложил вето на поправки к закону о СМИ, принятые парламентом // NEWSru.com. 2002. 25 нояб.

¹⁸ Подробнее см. выше, в главе «Действия властей».

I

**АЛЬТЕРНАТИВНЫЙ ДОКЛАД
НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ
ПО СОБЛЮДЕНИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ
МЕЖДУНАРОДНОГО ПАКТА
О ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВАХ**

ВСТУПЛЕНИЕ

Альтернативный доклад по соблюдению Российской Федерацией Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) за период с 1997 по 2002 г. написан общими усилиями ряда ведущих российских НПО: Правозащитного центра «Мемориал», Московской Хельсинкской группы, Центра содействия международной защите, Нижегородского Комитета против пыток, Информационно-аналитического центра «СОВА», Межрегиональной группы «Правозащитная сеть», Центра развития демократии и прав человека, Независимого экспертно-правового совета, Фонда защиты гласности, Движения «За права человека» и Центра социально-трудовых прав. Координация работы, составление, редакция доклада осуществлены Московской Хельсинкской группой.

Доклад представляется Комитету по правам человека (КПЧ) ООН в связи с рассмотрением Комитетом Пятого периодического доклада России по МПГПП. Альтернативный доклад направлен на восполнение пробелов в информации, предоставленной Российской Федерацией Комитету, и на всестороннее освещение вопросов соблюдения гражданских и политических прав в России.

Работая над Альтернативным докладом, мы не стремились к конфронтации с официальной позицией Российской Федерации и опровержению официальной информации и выводов. Мы не отрицаем, что за последние пять лет в Российской Федерации в области соблюдения определенных прав имели место некоторые позитивные изменения, в первую очередь это касается реформы пенитенциарной и судебной систем. Нашей задачей было представление позиции, отличной от официальной, с целью формирования у экспертов Комитета наиболее полного и объективного мнения о проблемах соблюдения в РФ гражданских и политических прав. В этой же связи мы старались не повторять в Альтернативном докладе сведений общего характера, изложенных в Государственном докладе.

Следует отметить, что мы сознательно не комментировали в рамках Альтернативного доклада статьи 1, 5, 11, 15, 16 и 27—53 Пакта, т. к. не сочли это необходимым. Доклад завершается блоком рекомендаций, охватывающим все прокомментированные в докладе статьи МПГПП.

В Альтернативном докладе широко использовались сведения, предоставленные целым рядом российских правозащитных и других неправительственных организаций, на что в тексте сделаны ссылки в соответствующих разделах. Отсутствие ссылки на источник информации означает, что сведения предоставлены одной из организаций-авторов доклада.

РЕЗЮМЕ

Конституция Российской Федерации 1993 г. включает в себя основные права и свободы, зафиксированные в МПГПП. Более того, согласно Конституции (ст. 12), международные обязательства РФ имеют приоритет перед национальным правом. При этом, несмотря на оговоренную в Конституции обязанность государства соблюдать и защищать права человека (ст. 2), как органы власти в целом, так и их отдельные представители систематически нарушают права и свободы человека и гражданина.

В ряде случаев можно говорить о последовательной государственной политике игнорирования международных и национальных норм в области прав человека, когда государственным органам, в первую очередь силовым структурам, при отсутствии реального контроля за их деятельностью предоставлены не определенные четко законодательством полномочия.

Самым ярким выражением этой тенденции является положение в зоне вооруженного конфликта в Чеченской Республике (Чечне), где ситуация выведена за рамки национального и международного права. Многолетний вооруженный конфликт на территории в 15 тыс. км², в ходе которого имели место масштабные военные действия с применением боевой авиации и погибли десятки тысяч человек, определяется властями как «контртеррористическая операция»¹ и таким образом выводится из-под действия международного гуманитарного права. На территории этого субъекта Федерации официально не действует даже режим чрезвычайного положения. В этих условиях представителями силовых структур, в отсутствие действенного контроля, совершаются многочисленные преступления против мирного населения, причем граница между произволом в ходе проведения спецопераций и собственно криминальной практикой отсутствует.

Несмотря на то, что Конституция имеет «высшую юридическую силу» и «прямое действие» (ст. 15), реализация прав и свобод человека ограничена из-за непреодолимых процедурных установлений. Так, свобода передвижения и выбора места жительства чрезвычайно затрудняется паспортной системой и режимом регистрации. Множество определяемых подзаконными актами формальных условий для получения «регистрации по месту жительства» и «регистрации по месту пребывания», которые, в соответствии с Законом РФ «О праве граждан на свободу передвижения и выбор места жительства в пределах Российской Федерации», носят уведомительный характер, дают представителям органов власти возможность произвольно отказывать в регистрации. А отсутствие регистрации является административным правонарушением и лишает человека, даже гражданина РФ, многих прав и социальных гарантий.

¹ Т. е. регулируется Законом «О борьбе с терроризмом», который, по сути, имеет отношение к локальным по времени и охватываемой территории операциям.

Нарушения гражданских и политических прав представителями органов власти в большой степени становятся возможными из-за отсутствия постоянного контроля за их деятельностью, неэффективности судебной защиты и противодействия как на законодательном уровне, так и на уровне органов исполнительной власти общественному контролю. Например, законопроект об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания до сих пор не принят.

В определенных сферах нарушения гражданских и политических прав носят грубый и массовый характер.

В последние несколько лет становится все более очевидным, что в политике органов власти интересы государства (в первую очередь вопросы суверенитета и безопасности и т. д.) ставятся выше интересов личности, включая такое фундаментальное индивидуальное право, как право на жизнь. Кроме являющейся в общей сложности более восьми лет чеченской кампании, которую характеризуют непропорциональное применение силы, внесудебные казни, пытки и жестокое обращение, нарушением всего спектра прав мирного населения, последним событием, яркой иллюстрацией этой тенденции, стала ситуация вокруг захвата заложников в Театральном центре на Дубровке (Москва, 23—26 октября, 2002 г.). Из-за того, что главной задачей, которую ставили перед собой власти, было уничтожение террористов, в результате спецоперации погибло по официальным данным 129 заложников (причем непосредственно от рук террористов — пятеро). Поскольку силовые структуры были сосредоточены на подготовке штурма и не координировали свои усилия с остальными участниками операции, включая спасателей и медиков, из-за применения спецсредств и плохо организованной эвакуации и медицинской помощи имела место массовая гибель людей, которой можно было бы избежать. При этом высшие чины МВД и ФСБ настаивали на том, что операция проведена скоординировано и успешно (все террористы уничтожены).

Официальной шкалой оценки работы правоохранительных органов и спецслужб является число выявленных преступлений и раскрытых дел. Это остается одной из фундаментальных причин применения сотрудниками соответствующих ведомств в своей работе недозволенных методов, начиная от процедурных нарушений и фальсификаций дел (шпионские дела, дела против чеченцев по обвинению в сбыте наркотиков, незаконном владении оружием и т. д.) до действий, квалифицируемых как пытки. «В интересах следствия» арестованные подчас годами содержатся в предварительном заключении. В 1994 г. по результатам своего визита в Россию в качестве спецдокладчика ООН по пыткам сэр Найджел Родли охарактеризовал условия содержания заключенных в российских следственных изоляторах как «шокирующие» и «специфически негуманные», «жесткие, унижительные» и «пыточные»². С тех пор, в особенности после передачи Главного управления исполнения наказаний в ведение Министерства юстиции РФ, ситуация улучшилась. Тем не менее условия заключения в сочетании с неизбирательным применением содержания под стражей в качестве меры пресечения и длительными фактическими сроками такого заключения используются правоохранительными органами, чтобы «сломить волю» заключенных «с целью получить признания и информацию»³ и, тем самым, остаются пыточными.

² Report of the Special Rapporteur, Mr. Nigel S. Rodley, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 1994/37, E/CN.4/195/31.Add.1, November 16, 1994.

³ Ibid.

Для жертв этих и других преступлений судебная система не дает эффективной защиты. Суды зависимы от исполнительной власти с точки зрения финансового обеспечения и формирования судейского корпуса⁴. Кроме того, по традиции, сложившейся в советский период, судьи воспринимают себя как часть государственной машины и в большинстве случаев солидаризируются с государственным обвинением⁵ или, соответственно, с сотрудниками государственных структур, которых гражданские лица пытаются привлечь к ответственности. Контроль же внутри системы исполнительной власти не является эффективным, т. к. имеет место жесткая корпоративная солидарность сотрудников разных ведомств, а существующий бюрократический порядок часто приводит к тому, что жалоба на злоупотребления со стороны официальных лиц возвращается высшими чинами для рассмотрения и принятия мер в то же самое подразделение, в котором состоят объекты жалобы. Кроме того, прокуратура, которая, в частности, проводит проверку по делам о применении пыток к задержанным, подследственным и свидетелям, является одновременно органом следствия по уголовным делам, в ходе которых пытки и совершаются.

В плане применения сотрудниками правоохранительных органов пыток и других недозволенных методов Чеченская Республика является своего рода экспериментальной площадкой, через которую в режиме ротации проходят подразделения МВД, перенимая практику насилия, произвола, беззакония и безжалостности. Возвращаясь из Чечни, сотрудники правоохранительных органов реализуют полученный опыт в своих регионах. Кроме того, продолжающийся конфликт в Чеченской Республике служит мощной подпиткой для дискриминации на этнической почве, являющейся поведенческой нормой в российских регионах со стороны государственных служащих, работодателей и других, в т. ч., негосударственных агентов. Во всех регионах России чеченцы и кавказцы вообще преобладают среди жертв милицейского произвола⁶ и различных практик, ограничивающих свободу передвижения и выбора места жительства, со стороны государственных органов. Эти практики, в свою очередь, ограничивают доступ к целому спектру прав и социальных гарантий.

С точки зрения дискриминации совершенно особая ситуация сложилась в Краснодарском крае, власти которого проводят целенаправленную политику выдавливания из региона турок-месхетинцев, отказывая им с 1989 г. в прописке, а с 1991 г. в регистрации и российском гражданстве, что используется для всестороннего притеснения этой группы и ограничения ее в правах.

Федеральные власти со своей стороны не предпринимают мер, направленных на обуздание произвола краснодарских властей и легализацию турок-месхетинцев как российских граждан, на что те имеют право, поскольку оказались на территории России до вступления в силу закона «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г.

⁴ Предварительное обсуждение кандидатур на судейские должности доверено Комиссии при Президенте РФ (Указ Президента РФ от 4 октября 2001 г. № 1185), в составе которой преобладают представители силовых структур и чиновники Администрации президента. Из 17 членов Комиссии прокуратуру, МВД и другие правоохранительные органы представляют пять и президентские структуры — семь должностных лиц; собственно судейский корпус представлен лишь тремя голосами.

⁵ До 2002 г. доля оправдательных приговоров не превышала одного процента. В последнее время этот показатель немного увеличился, достигнув двух процентов, но, по мнению экспертов от юридического сообщества, такое улучшение не является устойчивым.

⁶ От незаконных задержаний и вымогательства вплоть до фальсификации уголовных дел.

Впрочем, такая позиция федеральных властей неудивительна в свете последних законодательных нововведений в сфере гражданства и миграции, а именно новых законов «О гражданстве Российской Федерации» и «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», вступивших в силу в 2002 г.

На сегодняшний день на территории России постоянно проживают тысячи (по оценкам некоторых органов власти, к этой группе относятся от полумиллиона до трех с лишним миллионов человек) граждан бывшего СССР, которые, в основном в силу сложностей бюрократической процедуры, так и не оформили ни российского, ни иного гражданства. По старому (1991 г.) закону о гражданстве за ними сохранялось право упрощенного получения гражданства РФ. Кроме того, советский паспорт оставался документом, удостоверяющим личность.

В новом законе о гражданстве отсутствует упрощенный порядок получения российского гражданства для граждан бывшего СССР (за исключением отдельных групп), а в соответствии с Законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» они сталкиваются с неразрешимыми проблемами в получении вида на жительство и могут быть депортированы. Начиная с 2004 г., когда паспорта советского образца перестанут быть действительными в качестве удостоверения личности, эти лица окажутся в полном правовом вакууме.

Давая краткое резюме ситуации с соблюдением гражданских и политических прав в России, нельзя не отметить последовательное ухудшение положения в таких принципиально важных для тематики политических прав сферах, как свобода слова и избирательный процесс.

В 2000 г. фактически повсеместная практика давления региональных властей на независимые СМИ вышла на федеральный уровень. Были взяты под контроль все основные федеральные телеканалы, а оставшиеся независимыми периодические издания вынуждены работать с постоянной оглядкой на позицию Администрации президента.

Институт выборов все более приобретает квазидемократический и квазиконкурентный характер в результате незаконного вмешательства исполнительной власти всех уровней в избирательный процесс. Часто гражданам фактически предлагается выбирать из кандидатов, один из которых «обречен» на победу. Реальные конкуренты с помощью административных рычагов отстраняются от участия в избирательной кампании, сталкиваются с разнообразными препятствиями при ведении агитации. Избирательные комиссии и суды нередко в таких случаях ведут себя пристрастно. Также имеют место фальсификации результатов голосования, которые редко доходят до суда.

Все эти и другие негативные тенденции, относящиеся к соблюдению МПГПП в России, нашли подробное освещение в предлагаемом вашему вниманию Альтернативном докладе. Мы надеемся, что данный доклад окажется полезным экспертам Комитета в конструктивном диалоге, проводимом Комитетом с правительством РФ.

СТАТЬЯ 2

1. Каждое участвующее в настоящем Пакте Государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

Статья 19 Конституции РФ 1993 г. предусматривает, что «все равны перед законом и судом» (ч. 1), и устанавливает, что «государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности» (ч. 2). Согласно ч. 2 ст. 17 Конституции РФ, «основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения». Часть 3 ст. 55 устанавливает, что «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». В соответствии с ч. 3 ст. 62, «иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации». Нормы, декларирующие равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от этнической принадлежности, цвета кожи, языка, религии, социального происхождения и прочих обстоятельств, воспроизводятся в отраслевом законодательстве. Однако Конституция и текущее законодательство не содержат прямого запрета дискриминации и возмещения причиненного вреда¹.

На практике от гарантированных российским законодательством принципов неотчуждаемости и всеобщности основных прав и свобод систематически отступают. Нарушения возникают в связи с непризнанием со стороны публичной власти (государства и муниципальных властей) наличия основных прав и свобод у больших категорий лиц. Дискримина-

¹ См. также комментарий к ст. 26 МПГПП.

ционному обращению подвергаются по следующим признакам: отсутствие (1) документов, удостоверяющих личность, (2) места жительства (регистрации по месту жительства), (3) гражданства; а также (4) принадлежность к определенной этнической группе или (5) к общественному объединению.

Отсутствие у лица, независимо от гражданства (в т. ч., когда принадлежность к гражданству РФ не ставится властями под сомнение), документов, удостоверяющих личность в пределах РФ, означает ограничение прав, защищаемых статьями 9 (1), 12 (1 и 2), 14, 16, 17, 23 (2), 24, 25 МПГПП.

Основным документом, удостоверяющим личность гражданина РФ в пределах страны, является общегражданский внутренний паспорт гражданина РФ. Человек, не имеющий паспорта, ограничен в праве на свободу передвижения, в частности, не может, согласно Постановлению правительства РФ № 277 от 11 марта 1999 г., приобретать железнодорожные и авиационные билеты, не имеет права получить заграничный паспорт и, соответственно, выехать из страны. Ущемляется право на выбор места жительства, поскольку отсутствует возможность получить регистрацию по месту жительства. В случае административного задержания на срок до 30 суток для «установления личности» человек теряет право на обжалование. Доступ к правосудию становится также существенно ограниченным, поскольку суды не принимают гражданских исков, жалоб и заявлений от лиц, не имеющих внутренних паспортов. При отсутствии паспорта невозможно зарегистрировать брак. Лицо без документов ограничено в праве на доступ к информации: по сложившейся практике, стать пользователем публичной библиотеки при отсутствии паспорта невозможно. Также при отсутствии паспорта гражданин поражается в избирательном праве, он не может быть принят на государственную и муниципальную службу.

Из-за множества непреодолимых процедурных условий в рамках паспортной системы и из-за существующего административного порядка получить паспорт при отсутствии регистрации по месту жительства где-либо на территории страны оказывается зачастую невозможным. Хотя, в соответствии с законом, любой гражданин РФ, достигший 14 лет, не только имеет право, но и обязан получить внутренний паспорт и может сделать это независимо от наличия регистрации по месту жительства. Например, с проблемой получения паспорта сталкиваются бывшие заключенные, которые потеряли или по какой-либо причине не получили справку об освобождении. Если же у гражданина есть где-либо постоянная регистрация, то он не может получить или восстановить паспорт не по месту этой регистрации. В таком положении оказываются, например, жители Чечни, покинувшие регион, но зарегистрированные по месту жительства в республике. Установленные порядки требуют их возвращения в Чечню, но даже кратковременная поездка туда представляет опасность.

В аналогичной ситуации оказываются многие граждане РФ, постоянно жившие за границей РФ, имеющие вместо общегражданского только заграничный паспорт РФ и переехавшие на постоянное жительство в Россию. В теории, гражданин РФ, переезжающий из-за рубежа в страну, имеет возможность получить временную регистрацию и по ней оформить внутренний паспорт. На практике, поскольку заграничный паспорт РФ в пределах РФ не является документом, удостоверяющим личность, граждане России, ранее постоянно жившие за рубежом, зачастую не могут легализоваться на территории своей страны.

Совокупность региональных нормативно-правовых актов, а также сложившиеся традиции правоприменения приводят к тому, что гражданин РФ, живущий в каком-либо регионе или даже населенном пункте РФ без регистрации именно в этом регионе или населенном пункте, обладает совершенно иным, меньшим, объемом прав и свобод, чем такой же гражданин РФ, но имеющий местную регистрацию. Ограничения в основном касаются социально-экономических прав (права на труд, на распоряжение, владение и пользование имуществом, на социальное обеспечение, на медицинское обслуживание), но при этом они также затрагивают гражданские и политические права — на вступление в брак, на неприкосновенность личной и семейной жизни, на доступ к правосудию, на участие в выборах.

Помимо установленных законом правомерных различий в правах граждан РФ и иностранцев, существует множество необоснованных правоограничений в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, а также людей, произвольно не признаваемых властью в качестве граждан РФ. В основном эти ограничения касаются прав, защищаемых ст. 12 МПГПП².

С принятием нового закона о гражданстве и отмене действия паспортов 1974 г. ряд категорий граждан бывшего СССР вынужденно оказываются на нелегальном положении, хотя эти люди не могут быть гражданами никакого другого государства, кроме РФ (в первую очередь это относится к туркам-месхетинцам, проживающим в Краснодарском крае). Например, житель России, проживавший в каком-либо регионе России по временной регистрации на момент вступления в силу Закона о гражданстве РФ (6 февраля 1992 г.) и в настоящее время живущий по временной регистрации или без регистрации, не может получить паспорт нового образца, а 31 декабря 2003 г. паспорта СССР перестанут действовать, и в стране появится значительная группа людей, лишенных прав.

Кроме того, власти используют произвольные критерии для определения пребывания лица в РФ как «нелегального». Отсутствие регистрации по месту жительства или пребывания, независимо от его причин и наличия элемента вины, рассматривается как административное правонарушение, а вопрос об административном правонарушении подменяет собой вопрос о легальности нахождения на территории страны. Лица, не признаваемые вопреки закону гражданами страны, а также рассматриваемые в качестве «нелегальных иммигрантов» бывшие советские граждане, не нарушившие никаких формальных правовых требований, оказываются лишенными, помимо права на свободу передвижения и выбор места жительства, таких фундаментальных прав, как право на свободу и личную неприкосновенность, на доступ к правосудию, на неприкосновенность жилища.

В соответствии с Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», иностранцы, живущие в РФ и получившие разрешение на временное проживание, имеют право жить только в том регионе, куда они въехали на основе утвержденной региональной квоты на иностранную рабочую силу. А по сути, приглашаемые в страну иностранные работники лишены права менять место жительства не только в пределах Российской Федерации, но и в пределах региона, поскольку не имеют права менять регистрацию.

В то же время иностранные граждане, постоянно живущие в РФ, ограничены в праве покинуть страну, им необходимо получать выездные ви-

² См. комментарий к ст. 12 МПГПП.

зы. Лица без гражданства, постоянно живущие в РФ, практически лишены права выезда из РФ из-за того, что выдаваемые им удостоверения личности серии «А» не представлены международному сообществу.

Граждане бывшего СССР, имеющие паспорта СССР без указаний на принадлежность к какому-либо гражданству, с середины 90-х годов не имеют права на пересечение государственной границы России, т. е. на выезд из страны.

В стране подвергаются систематической дискриминации, вплоть до непризнания основных прав и свобод, некоторые этнические группы. Как правило, основой дискриминационных действий являются отказ в регистрации по месту жительства и следующий за этим контроль за соблюдением режима регистрации. Власти Краснодарского края при поддержке федеральных органов власти последовательно проводят политику преследований и вытеснения с территории России турок-месхетинцев. Эта политика заключается в отказах в регистрации по месту жительства и, соответственно, в ограничении всех основных прав. Причем в регистрации в равной степени отказывают туркам, которых власти не считают российскими гражданами, и туркам, которые получили регистрацию и оформили российское гражданство в других регионах РФ.

По всей стране систематической дискриминации, преследованиям и ограничениям в правах подвергаются чеченцы; особую тревогу вызывают практика фабрикация против чеченцев уголовных дел и осуждение по заведомо ложным обвинениям³.

Серьезной проблемой является дискриминационное обращение правоохранительных органов с этническими меньшинствами, в основном выходцами с Кавказа и из Средней Азии, а также с цыганами. В частности, это произвольные проверки личности и жилых помещений и задержания, т. е. посягательства на права, защищаемые ст. 9 (п. 1) и 17 МПГПП.

Дискриминация на основе принадлежности к обществу объединенным как правило заключается в различного рода преференциях в доступе к государственной службе для представителей определенных социальных групп (т. е. в отношении пользования правом, защищаемым п. 3 ст. 25 МПГПП). Например, подобное предпочтение оказывается членам казачьих организаций. Казачье движение борется за возрождение особого военизированного сословия, которое существовало до 1917 г., и добивается предоставления специальных и групповых прав для своих участников. Указами Президента РФ 1996 г. № 563 и 882 членам казачьих общин был предоставлен особый привилегированный доступ к государственной службе, а также к другим видам публичной службы. Федеральная программа по поддержке казачьих обществ на 1999—2001 гг., утвержденная в 1999 г. Постановлением правительства РФ № 839, вновь подтвердила ранее существовавшую официальную политику, направленную на интеграцию казачьих формирований во властные структуры и на предоставление им привилегий в отношении государственной и иной службы. В результате казаки пользуются специальным механизмом доступа к разным видам службы (государственной, в т. ч. военизированной, и муниципальной). Казачьи общества, включенные в реестр, могут заключать с органами власти специальные договоры о несении службы и предлагать свои кандидатуры на занятие определенных должностей. Между тем Конституция РФ и законодательство всех уровней предусматривают равный доступ ко всем видам службы вне зависимости от происхождения и членства в каких-либо объединениях.

³ См. комментарий к ст. 26 МПГПП.

2. Если это уже не предусмотрено существующими законодательными или другими мерами, каждое участвующее в настоящем Пакте Государство обязуется принять необходимые меры в соответствии со своими конституционными процедурами и положениями настоящего Пакта для принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте.

С принятием в 1993 г. Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, имеют преимущественную силу по отношению к федеральным законам и законам субъектов Российской Федерации (ч. 4 ст. 15 Конституции). Доктрина трансформации, предполагавшая опосредованное национальными нормативными актами действие Международного пакта о гражданских и политических правах, сменилась принципом непосредственного действия международных договоров.

Во многих российских законах, устанавливающих порядок деятельности органов государственной власти, в той или иной редакции были закреплены нормы, обязывающие эти органы руководствоваться международными договорами Российской Федерации (ст. 1 Гражданского процессуального кодекса (ГПК) РФ; ст. 1 Уголовно-процессуального кодекса (УПК) РФ; ст. 4 Федерального закона РФ от 18 апреля 1991 г. (ред. от 10 января 2003 г.) «О милиции»; ст. 3 Федерального закона от 17 января 1992 г. (ред. от 5 октября 2002 г.) «О прокуратуре Российской Федерации»; ст. 6 Закона РФ от 5 марта 1992 г. (ред. от 25 июля 2002 г.) «О безопасности»; ст. 4 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации»; ст. 1 Федерального закона от 25 июля 1998 г. «О борьбе с терроризмом» и др.).

Исключениями из данного правила являются законы: о судостроительстве (Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации»); Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. «О Конституционном суде Российской Федерации»; Закон РФ от 26 июня 1992 г. (ред. от 15 декабря 2001 г.) «О статусе судей в Российской Федерации»; об оперативно-розыскной деятельности (ст. 4 Федерального закона от 12 августа 1995 г. «Об оперативно-розыскной деятельности»). В этих нормативных актах среди источников правового регулирования международные договоры не упоминаются. Надо отметить также, что ст. 1 Закона о прокуратуре вменяет этому органу в обязанность надзор за соблюдением лишь «Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации», но не международных пактов.

В российском уголовно-процессуальном законодательстве появились нормы, предписывающие возобновить производства по уголовному делу в связи с решением Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) о имевшем место нарушении положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод при рассмотрении дела судом Российской Федерации. Такое решение ЕСПЧ считается так называемым новым обстоятельством (ст. 413 УПК РФ). Однако российским законодательством не предусмотрены механизмы влияния актов Комитета по правам человека на процедуры пересмотра состоявшихся судебных решений.

Конституционный суд РФ многократно ссылался в своих постановлениях и определениях на положения Международного пакта о гражданских и политических правах. Редкие ссылки такого рода имеются также в постановлениях пленума Высшего арбитражного суда РФ и пленума

Верховного суда РФ. Постановления пленумов содержат разъяснения по вопросам судебной практики, фактически обязательные для нижестоящих судов.

Тем не менее судебная и правоприменительная практика показывает, что при конкуренции международных и национальных норм органы власти, суды и правоохранительные органы, как правило, отдают предпочтение положениям национальных законодательных и подзаконных актов. Причина такой ситуации в том, что для оценки успешности деятельности чиновников, судей, сотрудников правоохранительных органов используются ведомственные показатели, не предусматривающие в качестве критерия оценки соблюдение прав человека. Кроме того, возможность граждан оказывать влияние на деятельность органов власти, судов и других государственных учреждений незначительна и продолжает уменьшаться из-за последовательного усиления контроля со стороны исполнительной власти за формированием и деятельностью судов.

3. Каждое участвующее в настоящем Пакте Государство обязуется:

а) обеспечить любому лицу, права и свободы которого, признаваемые в настоящем Пакте, нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве;

б) обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства, и развивать возможности судебной защиты;

в) обеспечить применение компетентными властями средств правовой защиты, когда они предоставляются.

В Пятом периодическом докладе РФ в Комитет по правам человека ООН правительство описало большое число вновь принятых нормативных актов в области судопроизводства, которые должны послужить гарантией для обеспечения прав человека в России. Но, к сожалению, общая практика правоприменения, по данным различных российских правозащитных организаций, свидетельствует о частых нарушениях большинства прав, признаваемых МПГПП.

В ходе ежегодного мониторинга ситуации с правами человека, который проводится с 1998 г. МХГ совместно с региональными правозащитными организациями во всех субъектах Федерации, постоянно фиксируются случаи нарушения прав граждан на внесудебную защиту и справедливое судебное разбирательство.

Эффективность средств правовой защиты складывается из нескольких составляющих: доступность этих средств для граждан; полномочия административных, судебных и общественных форм защиты прав человека, а также возможность исполнения решений административных, судебных и иных органов по защите прав и свобод человека.

Что касается доступности средств правовой защиты, то граждане РФ, согласно Конституции и иным нормативным актам, вправе обращаться за защитой своих прав и свобод к широкому кругу государственных органов. Но сам факт обращения, к сожалению, не означает, что нарушенные права и свободы будут защищены.

Права человека защищаются в общем судебном порядке. Но судебная форма защиты прав бывает недостаточной в связи с низкой эффективностью исполнения судебных решений, особенно в том случае, когда должником выступает государство, которое должно выплатить компен-

сации или иные денежные обязательства. Примером неисполнения решения, по которому обязанной стороной выступает РФ, является дело «Бурдов против РФ», которое рассматривалось в Европейском суде по правам человека. Должником Бурдова являлся Фонд социального страхования, который финансируется из бюджета РФ, но бюджет местного отдела социального страхования формировался в течение двух лет без учета суммы долга Бурдову, поэтому Бурдов был вынужден обжаловать действия судебных приставов и направить жалобу в ЕСПЧ.

Специальные механизмы и органы защиты прав человека, существующие в РФ, такие, как Уполномоченный по правам человека и Комиссия по правам человека при президенте РФ, не отвечают в полной мере критериям эффективности средств защиты прав человека. Так, обращение к этим органам не влечет пересмотра дела или каких-либо иных обязательных действий от должностных лиц. Эти органы вправе лишь просить соответствующие организации предпринять определенные действия, например просить прокуратуру о возбуждении уголовного дела или пересмотре дела в порядке надзора. Соответственно, ответы Уполномоченного по правам человека или Комиссии по правам человека при президенте РФ не имеют юридической силы. К сожалению, практика правозащитных организаций по обращениям в эти органы показывает их неэффективность.

Таким образом, на основе информации правозащитных организаций можно говорить о недостаточной эффективности защиты прав человека в РФ как на законодательном, административном, так и на судебном уровнях.

Следует отметить, что РФ приняла на себя обязательство не только подчиняться юрисдикции Комитета по правам человека, предусмотренной непосредственно в МПГПП, но также и соблюдать положения Факультативного протокола, т. е. Россия признала право своих граждан на индивидуальные обращения в Комитет по правам человека ООН и компетенцию этого органа рассматривать обращения о нарушениях Россией прав человека.

В настоящее время Комитет рассмотрел две жалобы против РФ по существу, по которым признал нарушения прав человека — дела «Гридин против РФ» и «Ланцов против РФ». В первом из них (2000 г.) было признано нарушение права на справедливое судебное разбирательство в части не обеспечения гарантий прав обвиняемого и условий беспристрастного судопроизводства. Комитет обязал РФ восстановить нарушенное право, предоставить эффективные средства правовой защиты, а также незамедлительно освободить Гридина и выплатить ему компенсации.

До настоящего времени РФ не предприняла никаких шагов по восстановлению нарушенных прав Гридина. О существовании самого решения Комитета по правам человека по делу Гридина в стране известно лишь единицам: и власти, и СМИ такие данные не распространяют. Тем самым в сознании судейского корпуса утверждается идея, что решения международного органа, чья юрисдикция признана государством, совсем не обязательны к исполнению, а вместе с этими решениями и другие международные акты, признанные стандарты и т. д.

В деле «Ланцов против РФ» (2002 г.) было признано нарушение права на жизнь, и Комитет обязал РФ выплатить справедливую компенсацию. Однако РФ не исполнила данного обязательства добровольно, заявителям было также отказано в выплате компенсации в судебном порядке. Таким образом, РФ не соблюдает свои обязательства, принятые в рамках МПГПП и Факультативного протокола.

СТАТЬЯ 3

Участвующие в настоящем Пакте Государства обязуются обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми гражданскими и политическими правами, предусмотренными в настоящем Пакте.

Национальное законодательство основано на гарантиях равноправия мужчин и женщин. В соответствии со ст. 19 Конституции РФ, «государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола» (ч. 2), «мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации» (ч. 3).

Кроме того, ч. 4 ст. 15 Конституции РФ предусматривает, что «если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора» (включая Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, ратифицированную СССР в 1980 г.).

Трудовой кодекс (ТК) РФ (ст. 3), Семейный кодекс (СК) РФ (ч. 3 ст. 1), Уголовный кодекс (УК) РФ (ст. 4) и др. нормативные акты содержат положения, запрещающие дискриминацию по признаку пола.

Как справедливо отмечается в Пятом периодическом докладе РФ о соблюдении Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, с 1997 г. Государственная Дума и правительство РФ принимают нормативные документы⁴, направленные на повышение активности органов власти в сфере улучшения положения женщин. Однако данные документы предполагают в основном гендерную экспертизу, поддержку женщин-руководителей и женщин-предпринимателей, улучшение социального обеспечения матерей и т. п. Эти направления, безусловно, важны, но не являются достаточными. Ст. 3 МПГПП обязывает государства-участников Пакта обеспечить равное «пользование правами» для мужчин и женщин. Т. е. принципиальное значение имеют антидискриминационные меры — законодательные и иные.

Результаты исследований по этой проблеме в рамках общероссийского мониторинга по всему спектру прав и свобод человека, проводившегося правозащитными организациями в российских регионах и Московской Хельсинкской группой, указывают на то, что, «несмотря на обилие норм, запрещающих дискриминацию, не существует механизма их реализации, в частности не предусмотрены конкретные санкции за нарушение соответствующих положений»⁵.

Практически отсутствуют и нормативные документы, непосредственно направленные на противодействие дискриминации, а также на создание механизмов искоренения дискриминационных практик и восстановления нарушенных прав. При этом соответствующие законопроекты не находят поддержки в органах законодательной власти.

Например, обсуждавшаяся Государственной Думой РФ 26 апреля 2002 г. поправка в Закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» не набрала нужного числа голосов и была отклонена. Предлагаемая поправка запрещала формировать избирательный список кандидатов более чем на 70% из лиц одного пола.

⁴ «Концепцию законотворческой деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин» и «Концепцию улучшения положения женщин» соответственно.

⁵ Доклад о соблюдении прав женщин в РФ в сб. «Права человека в регионах Российской Федерации» (М., 2000. Т. 1).

Результаты мониторинга, проведенного Московской Хельсинкской группой совместно с женскими организациями в 20-ти субъектах Федерации в 2002 г. с целью выявления ситуации с дискриминацией женщин, свидетельствуют, в частности, о том, что ни в одном из исследованных регионов также не существует антидискриминационных нормативных актов.

Подавляющее большинство российских законодателей (как региональных, так и федеральных) рассматривают ситуацию с правами женщин только как задачу по исполнению социальных обязательств государства перед женщинами-матерями и необходимость соблюдать принцип равноправия в законодательстве. Разработке мер, которые бы противодействовали существующим дискриминационным практикам, обеспечивали бы равные возможности для мужчин и женщин пользоваться закрепленными в законодательстве правами, не придается значения.

Российские суды фактически не рассматривают дела о дискриминации по признаку пола, хотя существующие негативные практики представляют собой серьезную проблему в обществе, согласно мнению экспертов и жалобам, поступающим в женские и правозащитные организации. Отсутствие критериев в судебном сообществе, которые позволяли бы судить о наличии дискриминации в конкретном случае, не дает возможности потерпевшей стороне доказать факт дискриминации. Суды «отказываются принимать подобные иски, требуя переформулировать исковые требования (вместо дискриминации — нарушение конкретного права)...»⁶

С точки зрения равного доступа к правам остро стоит проблема представительства женщин в органах власти. В соответствии с законодательством, женщина имеет равные права с мужчинами избирать и быть избранной. Однако женщины составляют лишь 7,6% депутатского корпуса в Государственной Думе РФ и в среднем около 10% — в региональных представительных органах. Одной из причин являются стереотипы, распространенные среди электората, в соответствии с которыми депутатская деятельность является исключительно мужской сферой. При этом власти не только не ведут работу по изменению общественного мнения, но и попустительствуют использованию агитационных материалов, затрагивающих честь и достоинство личности с точки зрения пола. Так, например, листовки, пропагандирующие несостоятельность и зависимость женщины, были использованы против одной из женщин-кандидатов в ходе избирательной кампании в областную думу Саратовской области (2002 г.)⁷.

Учитывая, что в период с 1993 по 1999 г. уровень представительства женщин в Государственной Думе РФ постоянно снижался⁸, необходимость мер, которые бы способствовали выравниванию гендерного баланса, становится очевидной. Однако действия российских властей не выходят за рамки утверждения равенства прав без формирования необходимых механизмов их реализации. Так, законодатели посчитали достаточными гарантии нормы п. 2 ст. 4 Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁹ и отклонили упоминавшуюся выше поправку к этому закону, по сути устанавливающую 30-процентный уровень представительства женщин в избирательных списках политических партий.

⁶ Доклад о соблюдении прав женщин в РФ в сб. «Права человека в регионах Российской Федерации» (М., 2000. Т. 1).

⁷ Информация, собранная в ходе мониторинга нарушений прав женщин (см. в наст. сб.: «Дискриминация женщин в современной России»).

⁸ В Государственной Думе первого созыва (1993—1995) доля женщин составляла 14%, второго (1995—1999) — 10%.

⁹ «Гражданин Российской Федерации имеет право избирать, быть избранным, участвовать в референдуме независимо от пола...»

СТАТЬЯ 4

1. Во время чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой и о наличии которого официально объявляется, участвующие в настоящем Пакте Государства могут принимать меры в отступление от своих обязательств по настоящему Пакту только в такой степени, в какой это требуется остротой положения, при условии, что такие меры не являются несовместимыми с их другими обязательствами по международному праву и не влекут за собой дискриминации исключительно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения.

2. Это положение не может служить основанием для каких-либо отступлений от статей 6, 7, 8 (пункты 1 и 2), 11, 15, 16 и 18.

3. Любое участвующее в настоящем Пакте Государство, использующее право отступления, должно немедленно информировать другие Государства, участвующие в настоящем Пакте, через посредство Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о положениях, от которых оно отступило, и о причинах, побудивших к такому решению. Также должно быть сделано сообщение через того же посредника о той дате, когда оно прекращает такое отступление.

Положения ст. 4 МПГПП были особенно актуальны для России в 1994—2002 гг., несмотря на то, что формально чрезвычайное положение (ЧП) действовало лишь с ноября 1992 г. по февраль 1995 г. в зоне осетино-ингушского конфликта (в ряде районов Северной Осетии и Ингушетии). Режим ЧП официально не вводился, хотя действовал де-факто, в зоне вооруженного конфликта в Чеченской Республике (ЧР) в 1994—1996 гг. и не был использован властями России для защиты районов, сопредельных с Чечней и страдавших от похищений людей¹⁰. Вместо этого региональные власти узурпировали полномочия по ограничению прав граждан¹¹, легализовали незаконные вооруженные формирования¹², повысили численность и расширили полномочия силовых структур. Режим ЧП также не был введен в зоне вооруженного конфликта в Чечне, начавшегося в 1999 г. Ситуация последовательно выводится за рамки права как национального, так и международного, искусственно создан правовой вакуум¹³, что, по нашему мнению, оказывает определяющее влияние на положение с правами человека на всей территории РФ.

* * *

Помимо МПГПП, при оценке вооруженного конфликта¹⁴ в Чечне необходимо опираться на документы международного гуманитарного права.

¹⁰ В 1999 г., еще до начала вооруженного конфликта, федеральная власть отказывалась использовать Закон о чрезвычайном положении для ограничения, в рамках права, прав и свобод граждан в прилегающих к Чеченской Республике районах. См., например, справку «Положение в Курском районе Ставропольского края» от 8 апреля 1999 г. и «Открытое письмо ШЦ „Мемориал“» Президенту РФ В. Ельцину по поводу событий на Северном Кавказе» от 29 июня 1999 г. (www.memo.ru). При этом использовались надуманные и не соответствующие действительности аргументы.

¹¹ Прежде всего права на свободу передвижения и выбор места жительства, а также прав вынужденных мигрантов, этнических меньшинств.

¹² От повсеместного «возрождения казачества» в 90-х годах до придания формального статуса этническим ополчениям в Дагестане в августе-сентябре 1999 г.

¹³ Подробнее см.: Черкасов А. Природа не терпит пустоты: Некоторые проблемы оценки правовой ситуации и правоприменительной практики в зоне вооруженного конфликта в Чеченской Республике. Правозащитный центр «Мемориал» (www.memo.ru).

¹⁴ В соответствии с документами международного гуманитарного права в Чечне имеет место вооруженный конфликт немеждународного характера.

Российские власти, стремясь избежать международного контроля в зоне вооруженного конфликта и вывести ситуацию за рамки гуманитарного права, трактовали происходящее в Чечне исключительно как «внутреннее дело государства», уклоняясь от выполнения международных обязательств.

Вооруженный конфликт в Чечне, официально именуемый «контртеррористической операцией»¹⁵, по существу, ставит вопрос о суверенитете России. В то же время официальные российские власти сознательно и последовательно отождествляют борьбу с терроризмом и борьбу с сепаратизмом, ликвидацию бандитов и восстановление суверенитета, тем самым отказываются от политического урегулирования кризиса и нарушают свои международные обязательства¹⁶.

Власти РФ избегают словосочетания «вооруженный конфликт», иначе неизбежно нужно было бы признать наличие *сторон* в конфликте. Таким образом с повестки дня снимается вопрос о политическом урегулировании: с бандитами и террористами переговоры невозможны. Определение «террористы»¹⁷ вместо «сепаратисты» (очевидно, справедливого и нейтрального) используется для того, чтобы вывести представителей чеченской стороны из контекста гуманитарного права и сделать их объектом полицейской операции.

В действительности вооруженный конфликт имеет место. По размаху происходящего (территория — 15 тыс. км², длительность — четвертый год, численность группировки войск — более 80 тыс. человек, ее потери — свыше 3000 погибшими и более 10 000 ранеными) ситуация выходит за рамки «беспорядков, отдельных и спорадических актов насилия и иных актов аналогичного характера»¹⁸.

Именно на этом основана позиция международных организаций. Так, ООН рассматривает происходящее в Чечне, «руководствуясь положениями... Женевских конвенций... в частности, их общей статьи 3, и Дополнительного протокола II... а также других договоров по вопросам международного гуманитарного права... напоминая также, что Российская Федерация является участником Женевских конвенций... и Дополнительного протокола II к ним...»¹⁹ ПАСЕ, осудив «нарушения международного гуманитарного права чеченскими боевиками»²⁰, не только явно ставит происходящее в контекст гуманитарного права, но и признает боевиков стороной в конфликте²¹.

На территории ЧР номинально существуют и действуют де-факто две системы государственной власти и управления. Суверенитет Чечни был в одностороннем порядке провозглашен 1 ноября 1991 г. указом президента Д. Дудаева, международным сообществом республика признана не была. Попытка федерального центра решить проблему чеченского сепаратизма

¹⁵ В ходе первой чеченской войны 1994—1996 гг. использовались другие эвфемизмы: «разоружение незаконных бандформирований» и «восстановление конституционного порядка».

¹⁶ В частности, обязательства в рамках ОБСЕ.

¹⁷ Или «бандиты», как в первую чеченскую войну.

¹⁸ «...поскольку таковые не являются вооруженными конфликтами» (ст. 1 Дополнительного протокола II к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающегося защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (принят 8 июня 1977 г.) (далее — Второй дополнительный протокол)).

¹⁹ Резолюция Комиссии ООН по правам человека E/CN.4/2001/L.24 от 20 апреля 2001 г.

²⁰ Резолюция ПАСЕ от 25 января 2001 г.

²¹ Неправильственные вооруженные группировки могут считаться «стороной» конфликта, если они, «находясь под ответственным командованием, осуществляют такой контроль над частью ее территории, который позволяет им осуществлять непрерывные и согласованные военные действия и применять настоящий Протокол» (Второй дополнительный протокол, ст. 1).

силой, предпринятая в 1994 г., привела к кровопролитному вооруженному конфликту. 31 августа 1996 г. стороны подписали в г. Хасавюрте мирные соглашения, предусматривавшие определение статуса Чечни в ходе переговоров в течение пяти лет, был установлен принцип «отложенного статуса». 12 мая 1997 г. президентами Б. Ельциным и А. Масхадовым²² был подписан «Договор о мире и принципах взаимоотношений между Российской Федерацией и Чеченской Республикой Ичкерия». В статьях 1, 2 договора зафиксированы обязательства сторон «навсегда отказаться от применения и угрозы применения силы при решении любых спорных вопросов» и «строить свои отношения в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права».

Но ситуация с правами человека в Чеченской Республике с 1997 г. неуклонно ухудшалась. После вторжения в августе 1999 г. отрядов экстремистов в Республику Дагестан федеральная власть не только могла, но и должна была применить силу для защиты своих граждан. Однако вопрос о статусе Чеченской Республики не мог быть решен силой: соглашения 1996—1997 гг. не были денонсированы властями РФ или признаны недействительными Конституционным судом. Россия не имела права отказываться от соблюдения этих соглашений. Тем не менее федеральная власть исключала саму возможность диалога — вопрос о статусе Чечни полагался автоматически решенным в пользу Российской Федерации.

Существенные ограничения прав человека, введенные властями РФ в Чечне, не обосновывались ни объявлением чрезвычайного положения, ни соответствующим уведомлением структур ООН (как того требует МПГПП), ни выполнением процедуры «отступления» (как того требует Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод), ни заблаговременным информированием структур Совета Европы. Более того, происходили массовые нарушения тех основных прав, которые не могут быть ограничены при любых условиях.

* * *

Действовавший в 1999 г., на момент начала вооруженного конфликта, Закон «О чрезвычайном положении» 1991 г. не был применен (как и во время первой чеченской войны 1994—1996 гг.), хотя в обоснование начала «контртеррористической операции» федеральная власть приводила обстоятельства, изложенные в п. «а» ст. 4 Закона²³.

Закон не был использован по прагматическим соображениям. Во-первых, он не предусматривает привлечения армии, допуская использование только внутренних войск МВД²⁴. Во-вторых, в 1999 г. исполнительная власть не была уверена, что указ о ЧП будет утвержден Советом Федерации, как того требует российское законодательство²⁵. В-третьих, власти не желали парламентского контроля за действиями в регионе.

²² Был избран на всеобщих выборах под международным контролем 27 января 1997 г.

²³ «...попытки насильственного изменения конституционного строя, массовые беспорядки, сопровождающиеся насилием, межнациональные конфликты, блокада отдельных местностей, угроза жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных институтов».

²⁴ Использование вооруженных сил допускалось лишь в исключительных случаях при проведении аварийно-спасательных работ по ликвидации последствий стихийных бедствий, техногенных катастроф и т. п.

²⁵ Согласно ст. 88 Конституции РФ, при возникновении реальной угрозы безопасности граждан или конституционному строю, устранение которой невозможно без применения чрезвычайных мер, Президент указом вводит на всей территории или в отдельных регионах страны чрезвычайное положение. Указ должен быть утвержден Советом Федерации.

Наконец, в-четвертых, в ст. 8, 17, 18 и др. Закона «О чрезвычайном положении» был четко и последовательно представлен правовой режим ЧП: необходимость точного указания государственных органов, ответственных за осуществление соответствующих мероприятий; изложение в Указе перечня чрезвычайных мер, исчерпывающего списка временных ограничений прав и свобод граждан. Закон устанавливал гарантии прав граждан и механизмы их защиты²⁶. Все это, безусловно, связывало руки федеральным силовым структурам и ограничивало возможный произвол.

Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении», принятый 30 мая 2001 г., значительно расширил полномочия силовых структур и сузил возможности парламентского и иного контроля. Однако новый закон также не был применен, поскольку и эти расширенные правовые рамки все равно могли ограничить свободу действия «силовики».

Возможность законного ограничения прав граждан на большой территории и на длительное время предусмотрена также ст. 19 Закона РФ «Об обороне» в случае введения военного положения. В соответствии со ст. 87 Конституции РФ, оно вводится Президентом с незамедлительным сообщением Совету Федерации и Государственной Думе. Закон «Об обороне» требует, чтобы соответствующий указ был утвержден Советом Федерации, т. е. предполагается парламентский контроль, которого исполнительная власть стремится избежать.

Единственная возможная в рамках российского законодательства трактовка применения Вооруженных Сил в Чечне — на основании ст. 7 Закона «О борьбе с терроризмом» (от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ), позволяющей привлекать Министерство обороны к участию в «контртеррористической операции», и ст. 10 Закона «Об обороне». Согласно последней, Президент РФ был обязан руководствоваться пп. 3 п. 1 ст. 5 Закона: издать указ и передать его на утверждение в Совет Федерации. Подобный указ не мог не повлечь ограничение прав граждан, он подлежал обязательному опубликованию²⁷ — однако длительное время указ не был обнародован²⁸.

Использование властями Российской Федерации Закона «О борьбе с терроризмом» и режима «контртеррористической операции» было в августе 1999 г. обусловлено исключительно желанием задействовать в ходе конфликта в Чеченской Республике вооруженные силы в обход парламентского контроля²⁹.

* * *

Длительные широкомасштабные войсковые операции, массированные и неизбежные бомбардировки и обстрелы, повальные несанкционированные

²⁶ Ст. 27 указывала, что ЧП «не может служить основанием для применения пыток, жестокого, бесчеловечного или унижающего человеческого достоинства обращения»; ст. 28 и 33 — что «порядок применения силы и огнестрельного оружия регулируются законом и не подлежат изменению в условиях чрезвычайного положения и что неправомерное применение силы сотрудниками органов внутренних дел и военнослужащих и превышение ими служебных полномочий, включая нарушение гарантий прав граждан, влечет за собой ответственность» и т. п.

²⁷ «...Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения» (ст. 15 п. 3 Конституции РФ).

²⁸ Только в 2002 г. этот подписанный в 1999 г. указ был частично опубликован.

²⁹ О «контртеррористической операции» официальные лица заговорили еще в августе 1999 г. После 11 сентября 2001 г. эта терминология была использована на мировой арене российской дипломатией и пропагандой.

рованные обыски жилищ, массовые неизбирательные задержания, помещение задержанных в незаконные места содержания, жестокое обращение, пытки и внесудебные казни стали возможны в результате заложенной в законе возможности его произвольного и расширительного толкования. Закон «О борьбе с терроризмом» также подвергался критике со стороны Совета Европы из-за его несоответствия европейским стандартам и в связи с заложенной в нем возможностью нарушений прав человека.

Тем не менее Закон «О борьбе с терроризмом» применяется уже четвертый год на территории в 15 тыс. км², хотя он предназначен для регулирования локального и кратковременного применения силы там, где требуется немедленная реакция, и нет времени для санкции парламента. Закон, по сути, восходит к «правилу горячего следа»: при преследовании преступника, если он скрылся в здании, полиция может немедленно войти туда без специальной на то санкции, нарушая тем самым habeas corpus. Распространение закона в пространстве (15 тыс. км²) и во времени (четыре года) отрывает следствие (действия силовых структур) от причины (действий террористов), по сути, сделав эту причину необязательной. Силовым структурам были предоставлены широчайшие полномочия — при отсутствии какой-либо нормативной базы для контроля и регулирования использования этих полномочий. Это сегодня признает, в частности, военная прокуратура.

Применяя Закон «О борьбе с терроризмом» и установление режима «контртеррористической операции» для ограничения прав человека в зоне вооруженного конфликта в Чеченской Республике, власти Российской Федерации сознательно создали правовой вакуум, который заполняет правоприменительная практика, основанная на произвольном толковании законодательства, а зачастую на сознательном нарушении законов. Итогом этого «юридического эксперимента» стали массовые нарушения прав человека.

В 2001—2002 гг. руководство федеральных силовых структур, как Объединенной группировки войск (ОГВ) на Северном Кавказе, так и федерального уровня, выпустило ряд распорядительных документов, направленных на улучшение ситуации с правами человека и предотвращение тяжких преступлений против личности в зоне вооруженного конфликта. Поводом для издания этих распорядительных документов стали не преступления как таковые, а их широкая огласка и реакция международного сообщества. В период действия этих документов ситуация с правами человека в целом не улучшилась: число «зачисток» уменьшилось, но количество «исчезновений» людей возросло.

24 мая 2001 г. командующий ОГВ В. Молтенской подписал приказ № 145 «О мерах по повышению активности местных органов власти, населения, правоохранительных органов РФ и эффективности специальных мероприятий в населенных пунктах по выявлению и задержанию главарей и членов бандформирований на территории Чеченской Республики». Спустя два месяца Генеральный прокурор РФ В. Устинов издал приказ № 46 «Об усилении надзора за соблюдением прав граждан при проведении проверок их регистрации по месту жительства и по месту пребывания в Чеченской Республике». 27 марта 2002 г. командующий ОГВ В. Молтенской издал приказ № 80 «О мерах по повышению активности местных органов власти, населения, правоохранительных органов РФ в борьбе с нарушениями законности, об ответственности должностных лиц за нарушения законности и правопорядка при проведении

специальных операций и адресных мероприятий в населенных пунктах Чеченской Республики».

Нельзя не согласиться с формулировками приказа № 80:

«Анализ служебно-боевой деятельности свидетельствует о том, что продолжают иметь место факты противоправных действий военнослужащих федеральных сил по отношению к гражданскому населению.

По жалобам граждан и руководителей органов местного самоуправления неоднократно проводились служебные расследования и прокурорские проверки, в ходе которых вскрывались факты мародерства, оскорблений, грубости и превышения должностных полномочий со стороны военнослужащих федеральных сил.

Случаи противоправных действий военнослужащих по отношению к гражданскому населению оказывают чрезвычайно негативное воздействие на процесс стабилизации обстановки в республике, сводят на нет усилия командования по обеспечению безопасности, правопорядка и благоприятных условий для возрождения социально-экономической жизни. Более того, они ведут к разжиганию антироссийских настроений и дают лидерам НВФ [незаконных вооруженных формирований — Ред.] дополнительные возможности для пополнения рядов бандформирований новыми членами и пособниками.

Становясь достоянием гласности, эти факты эффективно используются лидерами бандформирований, их пособниками... для дискредитации руководства России, командования группировки войск, военнослужащих, которые принимают участие в контртеррористической операции, служат питательной почвой для ведения информационной войны против России...»

* * *

Изложенные в п. 35 Пятого периодического доклада ссылки на положения российского законодательства не имеют отношения к реальной правоприменительной практике.

В ситуации де-факто введения чрезвычайного положения силовые структуры Российской Федерации сознательно грубо и массово нарушают положения статей, перечисленных в п. 2 ст. 4 МПГПП. Размах этих нарушений таков, что в полном объеме они не могут быть описаны в настоящем докладе.

О нарушении ст. 6 (право на жизнь) и 7 (запрет пыток) говорится в главе «Право на жизнь». Описанная там деятельность «эскадронов смерти»³⁰ нарушает также положения ст. 16 МПГПП, ибо оказавшиеся в неофициальных секретных тюрьмах люди полностью лишаются правосубъектности.

О нарушении ст. 8 (запрет рабства и работорговли) говорится в соответствующей главе. Отметим здесь, что похищения людей с целью получения выкупа, ставшие одним из основных поводов для начала в Чечне «контртеррористической операции», в результате приобрели размах едва ли не больший. Отличие в том, что осуществляются похищения теперь не только бандитами и террористами, но и представителями федеральных силовых структур: за взятку родственники нередко могут добиться освобождения задержанного или получить тело убитого члена семьи.

³⁰ Действующие в нарушение российских и международных законов спецподразделения секретных служб, проводящие незаконные задержания, «форсированный допрос» (жесткие пытки) и внесудебные казни.

Отдельно остановимся на соблюдении в зоне вооруженного конфликта ст. 15 МПГПП («никто не может быть признан виновным в совершении какого-либо уголовного преступления... которое... в момент его совершения... не являлось уголовным преступлением»). Отмеченная выше подмена понятий («сепаратизма» на «терроризм») при определении целей федеральной стороны в вооруженном конфликте получила развитие при предъявлении обвинений лидерам, сотрудникам выборных органов и административных структур Чеченской Республики Ичкерия. Президент ЧРИ А. Масхадов, с которым в 1997 г. в Кремле был подписан договор, по версии российской прокуратуры, в тот момент был «главарем вооруженного мятежа» и «террористом»³¹. Как показывает практика, подобное обвинение может коснуться многих участников военных и административных структур сепаратистской Ичкерии, в т. ч., официально амнистированных, многие из которых «исчезли» в Чечне.

* * *

Значение «контртеррористической операции», проводившейся в 1999—2003 г. в Чеченской Республике, далеко выходит за ее границы. Опыт последовательного и сознательного выведения ситуации за рамки права за это время был воспринят многими сотнями тысяч сотрудников российских силовых структур, побывавших в зоне вооруженного конфликта. Это позволяет прогнозировать введение явочным порядком ограничения прав человека в России в целом.

СТАТЬЯ 6

1. Право на жизнь есть неотъемлемое право каждого человека. Это право охраняется законом. Никто не может быть произвольно лишен жизни.

2. В странах, которые не отменили смертной казни, смертные приговоры могут выноситься только за самые тяжкие преступления в соответствии с законом, который действовал во время совершения преступления и который не противоречит постановлениям настоящего Пакта и Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него. Это наказание может быть осуществлено только во исполнение окончательного приговора, вынесенного компетентным судом.

3. Когда лишение жизни составляет преступление геноцида, следует иметь в виду, что ничто в настоящей статье не дает участвующим в настоящем Пакте Государствам права каким бы то ни было путем отступать от любых обязательств, принятых согласно постановлениям Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него.

4. Каждый, кто приговорен к смертной казни, имеет право просить о помиловании или о смягчении приговора. Амнистия, помилование или замена смертного приговора могут быть дарованы во всех случаях.

5. Смертный приговор не выносится за преступления, совершенные лицами моложе восемнадцати лет, и не приводится в исполнение в отношении беременных женщин.

6. Ничто в настоящей статье не может служить основанием для отсрочки или недопущения отмены смертной казни каким-либо участвующим в настоящем Пакте Государством.

³¹ Наиболее полно эта версия изложена в обвинениях, выдвинутых против А. Закаева, представителя А. Масхадова, направленных Генеральной прокуратурой РФ в 2002 г. в Данию, а в 2003 г. в Великобританию.

Несомненно, наиболее значащими и знаковыми для России в контексте ст. 6 МПГПП являются две чеченские войны — 1994—1996 гг. и начавшаяся в 1999 г.³²

В п. 47 Пятого периодического доклада РФ сказано, что «в связи с п. 25, 28 и 30 замечаний Комитета по правам человека следует отметить, что одним из основных принципов проведения контртеррористических мероприятий в Чеченской Республике является соразмерность применения средств поражения, обусловленная крайней необходимостью пресечения преступной деятельности участников незаконных вооруженных формирований в соответствии с требованиями Федерального закона «О борьбе с терроризмом» и иными законодательными актами Российской Федерации». По нашему мнению, это утверждение не соответствует действительности, поскольку не может быть и речи ни о «соразмерности», ни о «соответствии законам».

Непрекращающийся вооруженный конфликт сопряжен с массовыми нарушениями прав человека. Кроме того, отметим, что через командировки в зону вооруженного конфликта проходит практически весь личный состав силовых структур Российской Федерации, обмениваясь там опытом бесконтрольного, безнаказанного, не ограниченного законом насилия, опытом, который затем неизбежно будет перенесен на остальную территорию России.

Общее число погибших гражданских лиц оценивается следующим образом: до 50 тыс. в первую войну³³ и от 10 до 20 тыс. во вторую³⁴. Причем официальные данные опираются на оценки правозащитных организаций, поскольку государственные структуры таких подсчетов не вели.

В ходе как первой, так и второй чеченской войн Российская Федерация сознательно и последовательно выводила ситуацию в регионе из контекста норм национального и международного права, которые ограничивали бы применение государством силы и защищали права граждан (подробнее см. комментарий к статье 4) и прежде всего — право на жизнь. В регионе не только не было введено чрезвычайное либо военное положение, не только не были соблюдены процедуры «отступления», предусмотренные Международным пактом о гражданских и политических правах и Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод, Российская Федерация выводила события из контекста гуманитарного права: общей для всех Женевских конвенций ст. 3 и Второго дополнительного протокола к Женевским конвенциям, вопреки очевидности отрицая само наличие в Чечне вооруженного конфликта. Вместо этого в первую войну говорилось о «разоружении бандформирований» (т. е. о полицейской операции, но без какого-либо правового обоснования введенного де-факто чрезвычайного положения), а во вторую — о «контртеррористической операции». Формально использовался Закон «О борьбе с терроризмом», истолкованный, впрочем, расширительно и произвольно (см. комментарий к ст. 4 настоящего доклада). Этот введенный в правило правовой нигилизм стал одной из причин массовой гибели гражданского населения.

³² Для верной оценки приведенных ниже сведений следует учитывать, что Чеченская Республика составляет около одной тысячной Российской Федерации по площади (ее размер составляет 167 км с севера на юг и 108 км с запада на восток) и около 1/250 по населению (около 600 тыс. человек).

³³ Данные ПЦ «Мемориал» и «Группы Сергея Ковалева».

³⁴ Данные ПЦ «Мемориал» и Human Rights Watch.

* * *

Более половины жертв первой чеченской войны — от 25 до 29 тыс. человек — погибли в г. Грозном в ходе штурма города федеральными силами в декабре 1994 — январе 1995 г.³⁵ Как отметили наблюдатели, впервые со Второй мировой войны был превращен в руины крупный европейский город. В период активных боевых действий в ходе второй чеченской войны с осени 1999 г. по весну 2000 г. большинство погибших (от 6,5 до 10,5 тыс. человек) стали жертвами массированных и неизбирательных обстрелов и бомбардировок³⁶.

Наиболее известный эпизод — обстрел 21 сентября 1999 г. центра г. Грозного тактическими ракетами с кассетными боевыми частями, снаряженными шариковыми бомбами — оружием принципиально неизбирательного действия, предназначенным для поражения живой силы на больших (несколько гектаров) площадях.

Федеральное командование пыталось воспрепятствовать выходу гражданского населения из зон боевых действий. Так, 25 сентября 1999 г. приказом генерала В. Шаманова, командующего группировкой федеральных сил «Запад», был воспрещен выход жителей Чеченской Республики на территорию сопредельных субъектов Российской Федерации³⁷. Не были организованы «гуманитарные коридоры» для выхода людей, артиллерия и авиация наносили удары по дорогам. Так были расстреляны колонны беженцев на трассе Ростов—Баку в районе с. Шаами-Юрт, в результате чего погибли десятки человек³⁸. Эти беженцы скопились на дороге после объявления о том, что в этот день на перекрытой неделей ранее границе с Ингушетией будет открыт пропускной пункт.

Отметим, что ни по одному из эпизодов массированного и неизбирательного применения силы, повлекшего гибель гражданского населения, виновные не понесли наказания.

* * *

Преднамеренные нападения на гражданское население однозначно запрещены Вторым дополнительным протоколом к Женевским конвенциям³⁹.

По мере того как федеральные силы устанавливали контроль над территорией Чеченской Республики, появились сообщения о нападениях военнослужащих федеральных сил на гражданских лиц, что повлекло массовые жертвы среди мирного населения (с. Алхан-Юрт в декабре 1999 г., в Старопромысловском районе г. Грозного в январе⁴⁰ и в пос. Новые Алды в феврале 2000 г.)⁴¹.

³⁵ Подробнее см.: Орлов О., Черкасов А. Россия — Чечня: Цепь ошибок и преступлений. М., 1998. Гл. 3.2. С. 144—192.

³⁶ Хотя во Втором дополнительном протоколе к Женевским конвенциям, в отличие от Первого дополнительного протокола, нет явного запрета подобных действий, авторы следуют за Комитетом по правам человека ООН и Парламентской Ассамблеей Совета Европы, осудившими подобные действия в Чечне, очевидно, полагая вышеназванный запрет как *ius cogens* — выражение общих (неписаных) принципов права, общего безусловно обязательного для всех закона.

³⁷ То, что около 300 тыс. человек все же смогли выйти на территорию Ингушской Республики, заслуга ее президента Р. Аушева, проигнорировавшего преступный приказ.

³⁸ В настоящее время ожидается слушание этого дела в Страсбургском суде.

³⁹ Ст. 13 ч. 2.

⁴⁰ В настоящее время ожидается слушание этого дела в ЕСПЧ.

⁴¹ Про преднамеренные нападения на гражданское население в ходе «первой чеченской войны» см.: Орлов О., Черкасов А. Россия — Чечня: Цепь ошибок и преступлений, М., 1998. Гл. 3.3. С. 192—204.

Мы не можем утверждать, были ли эти преднамеренные нападения на гражданских лиц «эксцессами исполнителя» или санкционированы вышестоящим командованием, поскольку ни по одному из перечисленных эпизодов расследование не было доведено до конца, а виновные не понесли наказания⁴².

Также ничего не известно о результатах расследований фактов захвата заложников в с. Самашки в ходе штурма в апреле 1996 г. и использования гражданского населения в качестве «живого щита» в 9-й городской больнице г. Грозного в ходе боев в городе в августе 1996 г.⁴³ Однако, безусловно, эти действия были санкционированы вышестоящим командованием.

Несмотря на то, что активные боевые действия в Чеченской Республике закончились весной 2000 г., продолжается гибель гражданского населения: только за 2002 г., по официальным данным МВД, погибли 1132 гражданских лица, большинство из которых убито представителями федеральных силовых структур⁴⁴.

* * *

В ходе второй чеченской войны массовый характер приняли исчезновения людей, задержанных сотрудниками федеральных силовых структур. Исчезали люди, задержанные в районах боевых действий и доставленные в распоряжение воинских частей. Исчезали задержанные в ходе «зачисток» населенных пунктов. Исчезают люди, которых по ночам увозят приезжающие на бронетранспортерах вооруженные сотрудники федеральных силовых структур в масках. Во всех официальных органах отрицают свою причастность к задержаниям. Иногда родственники потом находят тела исчезнувших со следами жестоких пыток и насильственной смерти. Чтобы исключить опознание, зачастую тела взрывают. В тех случаях, когда удается проследить судьбу задержанных, выясняется, что их отвозили в расположение воинских частей, в комендатуры и т. п. Там их допрашивали, некоторое время содержали, а затем уничтожали. Силовые структуры, действующие вне норм права, совершающие незаконные задержания, «форсированный допрос» и внесудебные казни, нередко называют «эскадронами смерти»⁴⁵. В данном случае речь также идет не об «эксцессах исполнителя», но о системе. Свидетельства координации работы «эскадронов смерти» по понятным причинам получить значительно сложнее: это звено остается «черным ящиком», существо-

⁴² Именно эти обстоятельства приведены в докладе секретаря Комиссии Совета Европы по правам человека и правовым вопросам Р. Биндиха от 17 февраля 2003 г. в обоснование необходимости учреждения Международного трибунала по Северному Кавказу. Это предложение было поддержано сессией Парламентской ассамблеи Совета Европы. Мы полагаем, что в докладе Р. Биндиха исчерпывающим образом прокомментированы утверждения п. 47—48 Пятого периодического доклада РФ о расследовании преступлений, совершенных в отношении местного населения.

⁴³ См.: Орлов О., Черкасов А. Россия — Чечня: Цепь ошибок и преступлений., М., 1998. Гл. 3.7. С. 233—244; подробно см.: Орлов О., Черкасов А. За спинами мирных жителей: Захват заложников и использование гражданского населения в качестве «живого щита» федеральными войсками России в ходе вооруженного конфликта в Чечне. М., 1996.

⁴⁴ Согласно «Хронике насилия» ПЦ «Мемориал», основанной на далеко не полном мониторинге, из 559 погибших мирных жителей (мужчин — 436, женщин — 60, моложе 18 лет — 31, у 32 тел не установлен пол и возраст) две трети погибли по вине силовых структур Российской Федерации и Чеченской Республики.

⁴⁵ Именно так характеризовал свою деятельность П. Оссарес в изданной в 2001 г. книге «Алжир. Спецслужбы. 1955—1957», руководивший аналогичной деятельностью французских силовых структур в ходе колониальной войны.

вание которого, тем не менее, можно считать установленным. Тела людей, задержанных в разное время в разных местах, нередко находят потом в одном захоронении. Т. е. существуют некоторая система мест содержания и структура, координирующая дознание и определяющая дальнейшую судьбу задержанных⁴⁶.

По официальным оценкам, исчезли от 1663 (сведения российской прокуратуры)⁴⁷, до 2800 и более (сведения Комиссии по розыску пропавших без вести при правительстве Чечни) людей⁴⁸.

* * *

Следствием двух чеченских войн в России стали несколько масштабных террористических актов с захватом заложников — в г. Буденновске (Ставропольский край) 14 июня 1995 г., в Республике Дагестан 9 января 1996 г. и в г. Москве в Театральном центре на Дубровке 23 октября 2002 г.

Можно констатировать, что во всех трех случаях приоритетной задачей правительственных сил было не спасение заложников, а уничтожение террористов. В ходе пресечения террористических актов с захватом заложников изначально действует установка на штурм, на силовое решение проблемы. Следствием этого является отказ от переговоров как действенного средства: переговоры только маскируют подготовку к штурму и позволяют тянуть время.

Например, в ходе штурма Театрального центра на Дубровке в г. Москве 26 октября 2002 г. было использовано средство принципиально неизбирательного воздействия — газообразное вещество. Газ обездвигил террористов, не дав им возможности привести в действие ни одного из многочисленных взрывных устройств. Газ действовал на всех находившихся в зале Театрального центра, однако заложники оказались существенно более уязвимыми, чем террористы, поскольку более двух суток пребывали практически без пищи, без воды, без движения. В большом зале невозможно было обеспечить равномерное перемешивание газа, поэтому возникли зоны высокой концентрации, в которых газ оказал на заложников недопустимо большее воздействие.

После проникновения спецназа в зрительный зал Театрального центра и уничтожения всех террористов оказалось, что оперативный штаб не смог в полной мере обеспечить своевременную эвакуацию заложников. Планомерная эвакуация началась лишь через 110 минут, а в больницы заложники начали поступать через 170 минут после начала действия газа. Всего умерли 129 заложников, около трех четвертей — до момента выноса из здания, четверть — в процессе их транспортировки в больницы.

В заключение отметим, что, согласно Закону «О борьбе с терроризмом», участники контртеррористической операции выводятся из-под ответственности в случае причинения вреда гражданским лицам.

⁴⁶ См., например: Политковская А. Спецправосудие под управлением ФСБ: Президент пообещал амнистию: Но для кого? // Новая газета. 2003. 7 апр.

⁴⁷ На январь 2003 г.; из 1178 уголовных дел, возбужденных по фактам похищения людей, только по одному привлечен к ответственности в качестве обвиняемого сотрудник федеральных силовых структур. Это лучшая иллюстрация тезиса об атмосфере безнаказанности, господствующей в зоне вооруженного конфликта в Чечне, убедительно доказанного в докладе Р. Биндиха (см. выше).

⁴⁸ Ни администрация Чечни, ни российская прокуратура не заинтересованы в завышении числа пропавших.

* * *

Следует отметить, что государство не ставило первоочередной целью защиту не только гражданского населения, но также и военнослужащих и сотрудников иных силовых структур. Так, в ходе первой чеченской войны потери убитыми составили около 6000 военнослужащих, большая часть из которых приходится на бои в г. Грозном зимой 1994—95 г. и в августе 1996 г.⁴⁹ Ответственные за массовую гибель военнослужащих не были привлечены к суду — их, по сути, не искали. Генерал А. Квашнин, планировавший штурм Грозного зимой 1994—95 г. и командовавший федеральной группировкой, затем занял должность начальника Генерального штаба РФ. Генерал К. Пуликовский, в ходе штурма командовавший практически полностью уничтоженной группировкой, в августе 1996 г. возглавил Объединенную группировку войск, а в 2000 г. стал полномочным представителем Президента России на Дальнем Востоке.

Неудивительно, что жизнь военнослужащих не защищена также и в «мирное время» — только в 2002 г., по официальным данным, вне вооруженных конфликтов погибли 535 военнослужащих российской армии.

* * *

Анализ дел, поступающих в Центр содействия международной защите (далее — Центр), показывает, что Российская Федерация допускает нарушение ст. 6 МПГПП и не выполняет своих обязательств по обеспечению права на жизнь. Совершенные убийства не повлекли надлежащего расследования и наказания виновных в силу бездействия властей. Так, 12 июля 1993 г. Д. Мачавариани был обнаружен в г. Москве со следами насильственной смерти, но уголовное дело не было возбуждено и никакого расследования не проводилось. Многочисленные многолетние обращения вдовы в правоохранительные органы оказались безрезультатными. Центр несколько лет состоял в переписке с органами милиции и прокуратуры. В силу безрезультатности и этих усилий от имени Н. Мачавариани была направлена жалоба о нарушении ст. 6 МПГПП в Комитет по правам человека ООН.

* * *

Необходимо отметить⁵⁰, что, хотя смертная казнь в Российской Федерации официально не отменена, фактически действует мораторий на ее применение. Это обстоятельство, впрочем, компенсируется не только распространенной практикой внесудебных казней в зоне вооруженного конфликта в Чеченской Республике, но и тяжелыми условиями содержания осужденных на пожизненное заключение. Так, двое из осужденных организаторов террористического акта в Дагестане в январе 1996 г., С. Радуев и Т. Атигиреев, умерли в местах заключения менее чем через год после вынесения приговора.

В целом, в Российской Федерации отмечаются многочисленные факты смерти в пенитенциарных учреждениях не только тех заключенных, которые осуждены пожизненно. В ряде случаев это следствие невыносимых условий содержания и не оказания необходимой медицинской помо-

⁴⁹ Подробнее об отношении государства к военнослужащим см.: *Трусевич О., Черкасов А. Неизвестный солдат кавказской войны. М., 1997.*

⁵⁰ Не касаясь подробно п. 40—44 Пятого периодического доклада РФ.

щи заключенным. Имеются факты смерти при невыясненных обстоятельствах при наличии следов телесных повреждений. В этих случаях функции органа дознания выполняют представители администрации пенитенциарного учреждения, что приводит к неэффективности расследования причин смерти. При этом не все родственники погибших настаивают на возбуждении уголовного дела и проведении эффективного расследования. По делу В. Ланцова, чьи родственники настаивали на проведении надлежащего расследования, власти не выполнили своих обязательств по ст. 6 МПГПП (дело Ланцова было рассмотрено КПЧ ООН).

* * *

Таким образом, можно констатировать, что в 1994—2003 гг. защита закрепленного в ст. 6 МПГПП права человека на жизнь не была приоритетной для властей Российской Федерации.

СТАТЬЯ 7⁵¹

Никто не должен подвергаться пыткам или жестокому, бесчеловечному или унижающему его достоинство обращению или наказанию. В частности, ни одно лицо не должно без его свободного согласия подвергаться медицинским или научным опытам.

Применение пыток, жестокого и унижающего достоинство обращения продолжает оставаться в России одной из наиболее серьезных проблем в области обеспечения прав человека⁵². Сообщения и жалобы, поступающие в правозащитные организации, свидетельствуют, что пытки, жестокое и унижающее достоинство обращение часто используются в работе подразделений МВД.

Например, 29 ноября 2002 г. жители с. Смольки (Нижегородская область) Н. Шевелев и А. Серов возвращались из пивной домой. Как показывают свидетели происшедшего, Шевелев и Серов не совершали никаких противоправных действий. Несмотря на это, их задержали сотрудники милиции, надели на них наручники, поместили в машину и повезли в вытрезвитель. По дороге сотрудники милиции избивали Серова и Шевелева, несмотря на то, что те были в наручниках и сопротивления оказать не могли. Родственники и представители сельской администрации забрали Серова и Шевелева из вытрезвителя и немедленно отвезли их к врачу, который обнаружил у Серова и Шевелева телесные повреждения⁵³.

Пытки часто используются как средство раскрытия преступлений. Чаще всего они применяются до начала уголовного процесса в рамках так называемой оперативно-розыскной деятельности (ОРД). ОРД направлена на сбор информации о преступнике и преступлении. Такая информация сама по себе не является доказательством, но помогает правоохранитель-

⁵¹ При подготовке данного раздела использовалась информация, предоставленная красноярским краевым фондом «Правовая защита», Московской Хельсинкской группой, нижегородским Комитетом против пыток, Правозащитным центром г. Казани, Туймазинским представительством общественного фонда «Международный стандарт», Центром содействия международной защите.

⁵² Детальная информация о применении пыток и иных недозволенных форм обращения содержится в Альтернативном докладе, представленном группой российских НПО Комитету ООН против пыток в мае 2002 г.

⁵³ Материалы проверки, проведенной Комитетом против пыток.

ным органам доказательства обнаружить и получить. В ходе так называемых «оперативных бесед», проводимых сотрудниками правоохранительных органов, гражданин может быть подвергнут пыткам с целью получения сведений о соучастниках и возможных следах преступления, местонахождении имущества, полученного преступным путем, и пр. Получив эти сведения, сотрудники правоохранительных органов проводят следственные действия (обыск, допрос и пр.) с соблюдением всех требований процессуального законодательства, в результате которых обнаруживают доказательства для судебного разбирательства. Так, 26 февраля 2003 г. несовершеннолетние Д. Петров и А. Нуриев были незаконно задержаны сотрудниками отделения милиции «Дербышки» Советского РУВД г. Казани (Республика Татарстан). Сотрудники милиции держали Петрова и Нуриева в отделении милиции около двух суток, в течение которых подвергали пыткам и избиениям с целью получить информацию о краже магнитолы⁵⁴. Как сообщил начальник Управления собственной безопасности МВД Республики Татарстан С. Чепуштанов корреспонденту газеты «Вечерняя Казань», только за три месяца 2003 г. с жалобами на такого рода факты к ним обратилось 12 человек.

ОРД проводится секретно. Методы не раскрываются и практически не подлежат судебному контролю. Уголовно-процессуальный закон не распространяется на оперативно-розыскную деятельность, в результате чего лицо, в отношении которого такая деятельность осуществляется, не имеет права на адвоката и иных гарантий, предоставляемых УПК РФ⁵⁵ подозреваемому и обвиняемому.

Вместе с тем пытки с целью получения показаний применяются и в рамках уголовного процесса, который регулируется УПК РФ. Пытки используются в первую очередь для того, чтобы получить показания от подозреваемых и свидетелей. В дальнейшем эти данные фигурируют в качестве доказательств при судебном разбирательстве по уголовным делам. Ч. 1 ст. 75 УПК РФ признает недопустимыми показания подозреваемого и обвиняемого, если тот дал их во время предварительного следствия или дознания в отсутствие адвоката, а затем не подтвердил их в суде. Однако эта законодательная норма явно недостаточна для предотвращения пыток в рамках уголовного процесса.

Во-первых, известны случаи, когда пытки применяются к свидетелям, которые не имеют права на адвоката и на которых гарантия ч. 1 ст. 75 УПК РФ не распространяется. Например, по делу об обвинении Азиевых и Бакалаева в терроризме и ряде других преступлений одним из основных доказательств обвинения являлись показания свидетеля Бангашева. Бангашев утверждал, что показания, данные им во время следствия, были получены при помощи пыток. Заявление об этом Бангашев направил в Верховный суд РФ, который рассматривал кассационную жалобу Азиевых на приговор Ставропольского краевого суда. Заявление Бангашева не было принято судом во внимание.

Во-вторых, пытки с целью принуждения к даче показаний, как правило, разделены во времени с дачей показаний. Обычно сотрудники милиции сначала пытаются жертву, объясняя, что следует сказать во время допроса, а потом ведут на допрос в кабинет к следователю или дознавателю, где может находиться и адвокат. Если во время допроса жертва нужных показаний не дала, ее из кабинета следователя выводят и продолжают пытать.

⁵⁴ Материалы проверки, проведенной Правозащитным центром г. Казани.

⁵⁵ УПК РФ, введен в действие 1 июля 2002 г.

Использование пыток с целью получения показаний обусловлено тем, что полученные при помощи пыток доказательства продолжают приниматься судами, даже если в суде обвиняемый или свидетель заявляет, что эти показания были даны под пытками. Например, в начале 2003 г. Областной суд Нижегородской области вынес обвинительный приговор на основании явки с повинной, данной обвиняемым Н. Захаровым, а также показаний троих свидетелей. На суде все трое свидетелей заявили, что работники следственных органов при помощи пыток заставили их дать показания, уличающие Захарова в совершении убийства. Суд использовал свидетельские показания для вынесения обвинительного приговора в отношении Захарова, отметив, что заявления о принуждении к даче показаний, сделанные свидетелями в ходе судебного заседания, являются ложными, поскольку были сделаны «с целью облегчения участи Захарова»⁵⁶.

Такого рода случаи не единичны. Несмотря на то, что суды вправе приостановить разбирательство и потребовать проведения проверки заявления о пытках, это происходит крайне редко. В большинстве из зафиксированных НПО случаев суды не проводили проверку истинности утверждений подсудимых и свидетелей о применении к ним пыток, но рассматривали такие заявления как способ избежать ответственности за совершенное преступление.

Есть основания полагать, что пытки в качестве средства раскрытия преступлений будут применяться до тех пор, пока в процессуальное законодательство не будет внесено требование об обязательной проверке заявлений подсудимых и свидетелей о получении доказательств при помощи пыток. В настоящее время суды имеют свободу в оценке допустимости доказательств⁵⁷. Вместе с тем одной этой гарантии явно недостаточно, поскольку сам суд не обладает компетенцией и ресурсами для проведения проверки по заявлению о применении пыток. Такая проверка поручается органам прокуратуры, которые должны проводить проверку быстро, беспристрастно и эффективно⁵⁸.

Однако прокуратура практически по всем жалобам на применение пыток и жестокое обращение расследование проводит неэффективно и чрезвычайно медленно.

В соответствии с правилами подследственности, проверку и расследование по жалобам на применение пыток проводит прокуратура того же района, где служат сотрудники милиции, в отношении которых подана жалоба, а пытки, жестокое и унижающее достоинство обращение, в основном, применяются сотрудниками милиции. Но прокуратура работает в постоянном контакте с милицией по расследованию уголовных преступлений. Между сотрудниками прокуратуры и милиции в пределах одного района складываются тесные рабочие, а иногда и личные отношения. В результате сотрудники прокуратуры оказываются не способны вести объективное расследование по жалобам на применение пыток.

Кроме того, прокуратура районного звена не обладает техническими и кадровыми ресурсами для проведения розыскных мероприятий, необходимых для расследования преступлений, в т. ч. пыток. Для осуществле-

⁵⁶ Материалы проверки, проведенной Комитетом против пыток.

⁵⁷ Ст. 17 и 88 УПК РФ.

⁵⁸ Только 19 марта 2003 г. Государственная Дума РФ приняла в первом чтении законопроект о внесении поправки о криминализации пыток в Уголовный кодекс РФ (ст. 1171). Если поправка будет принята, это станет большим шагом вперед в деле предотвращения пыток. Однако, кроме запрещения пыток и установления за них уголовного наказания, от государства требуется проведение эффективного расследования каждого случая пыток и уголовного преследования виновных.

ния таких мероприятий органы прокуратуры обращаются с поручениями в районный отдел милиции. Таким образом, получается, что сбор доказательств в отношении сотрудника милиции, обвиненного в применении пыток, производится его товарищами по работе, а иногда и им самим. Показательным примером является история с Е. Вериним, свидетелем по делу А. Михеева (Нижегородская область). Михеев во время допроса в отделении милиции был подвергнут пытке электротоком. Не выдержав мучений, Михеев выпрыгнул из окна кабинета, где его допрашивали, предварительно написав признание в совершении похищения, изнасилования и убийства, преступлениях, которые он не совершал. В ходе расследования обстоятельств данного происшествия Михеев и его представитель обращались к органам следствия с ходатайством о допросе Верина, который видел Михеева в больнице сразу после происшествия и мог подтвердить, что на теле Михеева имелись следы от пытки электротоком. Следователь принял решение об удовлетворении ходатайства о допросе, однако позже сообщил, что «допросить Верина не представилось возможным в связи с отсутствием указанного лица по адресу места жительства». Позднее выяснилось, что прокуратура направила поручение о нахождении и допросе свидетеля Верина в отделение милиции, где к Михееву применялись пытки. Выполнение этого поручения было задано оперативному уполномоченному Е. Орешкину, который, исходя из заявлений Михеева, был одним из лиц, применявших к нему пытки электротоком. Не удивительно, что Орешкин, не заинтересованный в сборе доказательств против себя самого, не смог найти по месту жительства Верина, являющегося инвалидом-колясочником, не способным без посторонней помощи покинуть свое жилище⁵⁹.

Таким образом, органы прокуратуры районного звена нельзя назвать в полной мере независимой инстанцией для проведения расследований по жалобам на применение пыток и жестокого обращения. Для исправления ситуации необходимо передать расследование подобных жалоб в компетенцию органов прокуратуры субъектов Федерации, а также поручить проведение розыскных мероприятий по такого рода делам структурам собственной безопасности МВД или ФСБ. Такие предложения, как верно указано в п. 51 Пятого периодического доклада РФ, делались еще в 2001 г. во время проведения Гражданского Форума. До настоящего времени никаких шагов в этом направлении предпринято не было.

На сегодняшний день прокуратуры субъектов федерации расследования по жалобам на применение пыток и жестокое и унижающее достоинство обращение, как правило, не проводят, но осуществляют контроль за действиями органов прокуратуры районного звена. Практика показывает, что в подавляющем большинстве случаев прокуратуры субъектов РФ отменяют незаконные и необоснованные постановления районных прокуратур об отказе в возбуждении или о прекращении уголовного дела по заявлению о пытках.

Однако после этого дела вновь направляются тем же районным прокуратурам, которые, пренебрегая указаниями вышестоящих прокурорских инстанций, вновь должным образом не проводят расследований. После чего прокуратура субъекта Федерации вновь отменяет очередное постановление об отказе в возбуждении или о прекращении уголовного дела как незаконное и необоснованное и направляет дело в прокуратуру районного звена. Такое хождение дел по кругу может повторяться более десяти раз, отчего расследования жалоб на применение пыток тянутся

⁵⁹ Материалы проверки, проведенной Комитетом против пыток.

годами. Но, несмотря на это, никаких эффективных организационных мер (дисциплинарные взыскания, обучение и пр.) не предпринимается.

Отдельной проблемой является независимость органов, ответственных за расследование случаев пыток и жестокого обращения в армии. Указанные в официальном докладе мероприятия⁶⁰, предпринимаемые военными прокурорами, играют позитивную, но не решающую роль, поскольку существующая система дознания в воинских частях не обеспечивает независимого и беспристрастного расследования жалоб на применение пыток и жестокого обращения, не привлекает виновных лиц к ответственности.

Согласно ст. 40 УПК РФ, на командиров воинских частей возложена обязанность проводить дознание по делам обо всех преступлениях, совершенных подчиненными им военнослужащими. При этом командиры вправе проводить необходимые оперативно-розыскные и иные предусмотренных законом меры в целях выявления преступлений и лиц, их совершивших. С другой стороны, некоторые командиры воинских частей сами применяют пытки и жестокое и унижающее обращение. Таким образом, полномочия, предусмотренные законом, позволяют командирам эффективно скрывать совершаемые в воинских частях преступления. Решение указанной проблемы невозможно без изменения действующего законодательства, а именно: лишения командиров права возбуждать уголовные дела, собирать доказательства, проводить оперативные мероприятия.

Кроме того, независимо от контекста применения пыток (пытки в армии, пытки при дознании и следствии и пр.) существует проблема защиты от преследований лиц, обращающихся с жалобами на такого рода действия, а также свидетелей, дающих показания, уличающие должностных лиц. Новый УПК не предоставляет адекватных мер защиты для потерпевших, свидетелей и членов их семей. В результате лица, заявившие в прокуратуру о применении пыток, свидетели и их родственники подвергаются давлению, в ряде случаев вплоть до применения насилия. В особо тяжелых условиях находятся заключенные, жалующиеся на применение пыток и жестокое обращение со стороны администрации мест лишения свободы. Заключенных никогда не переводят на время проведения проверки и расследования в другое место, где они могли бы не подвергаться давлению и преследованию со стороны должностных лиц, на действия которых они жалуются.

Отсутствие программ защиты заявителей и свидетелей по делам о пытках приводит к тому, что расследование таких нарушений малоэффективно: из-за преследований потерпевшие часто вынуждены отказываться от своих показаний. Кроме того, угроза преследования вынуждает многих потерпевших вообще не обращаться в государственные органы с жалобами.

Отсутствие независимого контроля за деятельностью правоохранительных органов приводит к поверхностному и зачастую формальному расследованию случаев применения пыток к задержанным. Вкупе с игнорированием в судах показаний о пытках это способствует установившейся безнаказанности за применение пыток, телесных наказаний, унижающего достоинство человека обращения. А существующие программы обучения и подготовки сотрудников правоохранительных органов не уделяют должного внимания неприкосновенности личности и запрету пыток и жестокого и унижающего обращения, что только способствует сохранению сложившегося положения в практике работы органов правопорядка.

⁶⁰ П. 52, 53, 54 Пятого периодического доклада РФ.

СТАТЬЯ 8

1. Никто не должен содержаться в рабстве; рабство и работорговля запрещаются во всех их видах.

2. Никто не должен содержаться в подневольном состоянии.

3. а) Никто не должен принуждаться к принудительному или обязательному труду;

б) в тех странах, где в виде наказания за преступление может назначаться лишение свободы, сопряженное с каторжными работами, пункт 3 а не считается препятствием для выполнения каторжных работ по приговору компетентного суда, назначившего такое наказание;

с) термином «принудительный или обязательный труд» в настоящем пункте не охватываются:

i) какая бы то ни была не упоминаемая в подпункте б работа или служба, которую, как правило, должно выполнять лицо, находящееся в заключении на основании законного распоряжения суда, или лицо, условно освобожденное от такого заключения;

ii) какая бы то ни была служба военного характера, а в тех странах, в которых признается отказ от военной службы по политическим или религиозно-этническим мотивам, какая бы то ни была служба, предусматриваемая законом для лиц, отказывающихся от военной службы по таким мотивам;

iii) какая бы то ни была служба, обязательная в случаях чрезвычайного положения или бедствия, угрожающих жизни или благополучию населения;

iv) какая бы то ни была работа или служба, которая входит в обыкновенные гражданские обязанности.

Соблюдению ст. 8 МПГПП посвящены п. 55—58 Пятого периодического доклада РФ, в которых говорится об усилиях государства в борьбе с сексуальной эксплуатацией женщин и детей и о пресечении торговли ими. Действительно, в 2000—2002 г. российское государство обратилось к проблеме траффинга. Сама констатация этой проблемы — некоторый прогресс по сравнению с отношением к другим проявлениям рабства и торговли людьми.

Между тем проблема рабства, торговли людьми и подневольного труда была в 1994—2003 гг. весьма актуальна для Российской Федерации.

В целом ситуацию можно охарактеризовать следующим образом. Эксплуатация принудительного труда государственными структурами, практиковавшаяся во времена СССР, в современной России отсутствует. При этом имеют место многочисленные случаи криминального использования принудительного труда, практика похищения людей с целью получения выкупа или использования в качестве «домашних рабов», получившая особый размах в Северо-Кавказских регионах России (в первую очередь в Чеченской Республике). Наиболее уязвимой категорией населения являются солдаты срочной службы, которых командиры принуждают работать в своих личных интересах, отдают в наем коммерческим структурам и даже продают в рабство.

Государство не предпринимает необходимых усилий для искоренения подобных практик.

Начиная с 1997 г. широкую известность приобретают факты похищения людей с целью получения выкупа, совершавшиеся в Чеченской Республике и сопредельных регионах Северного Кавказа⁶¹. Это обстоятель-

⁶¹ За пределами России менее известно, что насильственно удерживаемые лица также широко использовались в качестве «домашних» рабов. В самой же России не знают, что большую часть похищенных с целью получения выкупа составляли чеченцы, жители республики.

ство послужило в 1999 г. одним из главных оправданий начала «контр-террористической операции» — военной кампании с целью подавления сепаратистской Чеченской Республики Ичкерия (см. также комментарий к ст. 4, 6 МППП).

После перехода территории Чечни под контроль силовых структур Российской Федерации похищениями людей и их освобождением за выкуп в сопоставимых масштабах стали заниматься сотрудники силовых структур РФ.

Кроме того, появляются сообщения об использовании подневольного труда нелегальных мигрантов (прежде всего в строительстве), об эксплуатации преступными группировками женщин, детей, инвалидов, лиц, не имеющих постоянной регистрации, бродяг (бомжей). В этом контексте проходит информация о траффикинге.

Однако все эти проблемы воспринимаются обществом и государством как частные, второстепенные, между собою не связанные, отсутствуют развернутые исследования по этой теме⁶². Многие деяния и составы преступлений не охватывались статистикой правоохранительных органов, а в уголовном российском законодательстве, как и в законодательстве советском, просто отсутствовали многие определения. На сегодняшний день органами власти делаются только первые шаги в этом направлении. В 2002 г. в Государственную Думу РФ был внесен законопроект о дополнении в Уголовный кодекс РФ статьи «Применение принудительного труда», предусматривающей наказание до восьми лет лишения свободы.

* * *

В 1997—1999 гг. в регионах Северного Кавказа, по данным СМИ, число похищенных граждан исчислялось тысячами человек.

При этом стало очевидно, что федеральные силовые структуры, призванные заниматься освобождением заложников, бездействуют⁶³. Только осенью 1998 г. освобождением заложников всерьез занялось Управление по борьбе с организованной преступностью (УБОП)⁶⁴. С подключением этого подразделения МВД к разрешению проблемы выяснилось, что во многих случаях сотрудники УБОП скорее склонны включиться в схемы торговли людьми, чем пресекать преступную деятельность. В системе Северо-Кавказского РУБОП имели место случаи, когда сотрудники требовали у родственников похищенных людей крупные суммы — якобы на выкуп заложников, и эти деньги затем присваивали. В Республике Дагестан в 1999 г. стало известно, что из денег, выплаченных за освобождение находившихся в Чечне заложников, большая часть до Чечни не доходит: эти деньги распределялись среди сотрудников силовых структур Дагестана, выполнявших, по сути, роль посредников⁶⁵.

Практически с самого начала «контртеррористической операции» в 1999 г. задержания на территории Чечни имели массовый и неизбира-

⁶² Один из обзоров по теме приведен в докладе Московской Хельсинкской группы «Права человека в регионах Российской Федерации. События 2001 года». См.: Кузовкин Г. Свобода от рабства, запрет на принудительный и подневольный труд // Права человека в регионах Российской Федерации. М., 2002. С. 36—50.

⁶³ За два года, с осени 1996 г. по осень 1998 г., были освобождены около 140 заложников, в основном, усилиями майора В. Измайлова. Уволенный из Вооруженных Сил, он продолжал деятельность по освобождению заложников в качестве журналиста «Новой газеты».

⁶⁴ По информации, в основном полученной от В. Измайлова, за короткое время они освободили более 100 заложников.

⁶⁵ Сведения сотрудников польского посольства, занимавшихся поиском двух похищенных в Дагестане польских женщин-ученых.

тельный характер с двумя неизбежными последствиями: применением пыток и коррупцией. Полученные на допросе показания, которых добились выкупками и жестоким обращением, становились единственным доказательством, а отсутствие в делах иных материалов допускало самый широкий произвол сотрудников федеральных силовых структур в отношении задержанных: от возбуждения уголовных дел до освобождения. Практика освобождения за выкуп установилась практически сразу, с зимы 2000 г., и не была изжита в последующие три года. Посредниками при выкупе людей, задержанных федеральными силовыми структурами, нередко оказывались те, кто посредничал в системе торговли людьми в 1997—1999 гг.

Происходившая на Северном Кавказе криминализация деятельности силовых структур не была стихийной — можно говорить о последствиях сознательно проводившейся политики выведения ситуации за рамки правового поля⁶⁶. Это видно на примере развития ситуации на Северном Кавказе⁶⁷.

Квалификация событий в Чеченской Республике как «разоружения бандформирований», а не как вооруженного конфликта (внутреннего или тем более международного); вывод событий из контекста Женевских конвенций и Дополнительных протоколов к ним позволяли уклоняться от признания Чеченской республики Ичкерия как стороны, с которой возможен диалог. Но тем самым уничтожались основания к соблюдению статуса пленных. Избегая термина «пленные» и отказываясь от ведения с чеченской стороной переговоров об освобождении, их трактовали как «заложников», которых допустимо выкупать или обменивать на таких же «бандитов».

Крайним проявлением нарушения ст. 8 МПГПП можно считать использование заложников и гражданского населения в качестве «живого щита» в ходе вооруженного конфликта⁶⁸.

Как и во многих других аспектах (применение пыток и т. д.), ситуация в Чеченской Республике в контексте торговли людьми — только экстремальное проявление общероссийских тенденций и практики.

В течение многих лет действиями государства объективно создавались условия, при которых ситуация ухудшалась, а торговля людьми и криминальное использование рабского и принудительного труда расширялись. Так, ужесточение паспортного режима, попытки государства регулировать миграционные потоки ухудшают положение нелегальных мигрантов, у которых «работодатели», как правило, отбирают паспорта⁶⁹.

Многочисленные сообщения об освобождении «домашних рабов» в Чечне и Ингушетии связаны прежде всего с общей активностью федеральных силовых структур в этом регионе. В некоторых соседних регионах использование рабского труда также широко распространено, однако здесь не ведется «контртеррористическая операция». Задача социальной реабилитации и адаптации бывших «рабов», как правило, не ставится: нередко они спустя какое-то время оказываются в работе у прежних хозяев.

⁶⁶ Подробнее см. комментарий к ст. 4 МПГПП.

⁶⁷ О событиях 1994—1999 гг. см.: Доклад А. Черкасова «Заложничество на Кавказе в конце 1990-х: исторические корни» (www.memo.ru).

⁶⁸ См. комментарий к ст. 6 МПГПП, а также: Орлов О., Черкасов А. Россия — Чечня: Цепь ошибок и преступлений. М., 1998. Гл. 3.7. С. 233—244; Орлов О., Черкасов А. За спинами мирных жителей: Захват заложников и использование гражданского населения в качестве «живого щита» федеральными войсками России в ходе вооруженного конфликта в Чечне. М., 1996.

⁶⁹ См. комментарии к ст. 2 и 12 МПГПП.

Таким образом, проблема запрета рабства и торговли людьми по-прежнему требует повышенного внимания. Однако положение не безнадежно: по крайней мере, выступая на международной арене, Российская Федерация склонна признавать наличие проблем — об этом свидетельствуют п. 55—58 Пятого периодического доклада РФ.

* * *

В Пятом периодическом докладе РФ не рассматривается проблема принуждения к труду. Однако использование принудительного труда военнослужащих срочной службы, не связанного с исполнением служебного долга, является распространенной практикой.

Несмотря на то, что комитеты солдатских матерей, другие правозащитные организации и СМИ постоянно фиксируют случаи такого рода эксплуатации вплоть до фактической продажи солдат срочной службы в рабство частным лицам, ситуация остается неизменной. Министерство обороны, другие силовые ведомства, в которых граждане служат по призыву, а также Главная военная прокуратура практически ничего не предпринимают для решения этой проблемы.

В 2000 г. сотрудниками информационно-правозащитного фонда «Самарский выбор — XXI век» (г. Самара) был проведен анонимный опрос 23 солдат срочной службы. Две трети военнослужащих привлекались к работам, не связанным с исполнением военной службы, или сталкивались с подобной практикой. Самая распространенная форма эксплуатации — использование командирами подчиненных солдат для строительства, ремонта своего (или своих родственников) частного жилья, возделывания приусадебного хозяйства и т. п.

Военная прокуратура обращает внимание лишь на самые скандальные случаи, связанные с гибелью или травматизмом военнослужащих.

«Рядовые Павлов и Овсиенко, проходившие службу в в/ч 29483 во Владикавказе (Республика Северная Осетия), были привлечены прапорщиком Джусоевым в селение Сунжа Пригородного района и работали на строительстве дома брата Джусоева. 13 мая 2002 г. во время сильного дождя с ветром случился обрыв электропроводки. Пытаясь устранить неисправность, Павлов и Овсиенко получили удар электрическим током. Павлов скончался по дороге в больницу. Овсиенко остался жив, но при падении получил травму»⁷⁰.

«2 июля 2002 г. восемь солдат зенитно-ракетного дивизиона, дислоцированного у пос. Фуньково (Одинцовский район Московской области), по приказу командира дивизиона копали на его дачном участке дренажную траншею. Произошел обвал грунта, и трое солдат оказались под слоем земли. Двое из них были отправлены с различными травмами в больницу, а третий — 20-летний рядовой Д. Киселев — скончался до приезда врачей. Решением командующего Московским округом ВВС и ПВО командир дивизиона был отстранен от должности, а прокуратура возбудила уголовное дело»⁷¹.

Другой известной разновидностью использования принудительного труда военнослужащих срочной службы является передача военнослужащих на работу в частные фирмы.

«Сергей К. был призван в армию из Курганской области весной 2002 г. Через полгода он самовольно оставил часть, дислоцированную в Ставропольском крае. В заявлении в Комитет солдатских матерей

⁷⁰ Все на продажу // Северная Осетия. 2002. № 116.

⁷¹ Тищенко Ю. Солдат погиб на дачном участке // Время новостей. 2002. № 118.

Сергей написал, что в течение двух месяцев пас коров, а четыре месяца вместе с 20 сослуживцами работал на строительстве дороги в гражданской дорожно-строительной организации. Заработную плату за военнослужащих получал командир воинской части»⁷².

В отдельных регионах эта практика стала чрезвычайно распространенной. Согласно оценке военного прокурора Республики Северная Осетия полковника А. Теблоева, «...использование военнослужащих в качестве дешевой рабочей силы приобретает у нас в республике поистине катастрофические масштабы»⁷³.

По информации Совета родителей военнослужащих Белгородской области, в в/ч 93203 (пос. Спутник, Республика Северная Осетия) существует практика передачи военнослужащих срочной службы для работы местному населению. Цена — 100 рублей в день за одного солдата⁷⁴.

«29 июля 1999 г., за несколько месяцев до увольнения со срочной службы, М. Федоров, младший сержант ныне расформированного 503-го мотострелкового полка (г. Владикавказ), был „сдан в аренду“ местному бизнесмену. Однако после окончания работ Федорова не вернули в часть, а увезли в Республику Дагестан. Лишь в ноябре 2002 г. Федорову удалось вернуться домой. Все это время прокуратура Владикавказского гарнизона считала военнослужащего дезертиром. По свидетельству Федорова, на Северном Кавказе подневольные рабочие из числа солдат-срочников — обычное явление»⁷⁵.

СТАТЬЯ 9

1. Каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не может быть подвергнут произвольному аресту или содержанию под стражей. Никто не должен быть лишен свободы иначе, как на таких основаниях и в соответствии с такой процедурой, которые установлены законом.

Как видно из текста п. 1 ст. 9 МПГПП, в качестве основного требования к законности задержания и содержания под стражей следует считать соблюдение внутригосударственного законодательства при применении указанных мер ограничения свободы.

В этой связи следует отметить, что в Российской Федерации случаи содержания лиц под стражей без оснований, предусмотренных внутренним законодательством, широко распространены.

Можно выделить следующие основные, наиболее часто встречающиеся нарушения норм уголовно-процессуального закона, включая период действия нового УПК РФ (с 1 июля 2002 г.), при задержании и заключении под стражу.

1. Закон не обязывает фиксировать время фактического задержания лица. С момента фактического задержания до оформления протокола задержания может пройти несколько часов или даже дней.

Центром содействия международной защите зафиксировано большое количество дел, в которых имели место подобные нарушения. Например, дело Р. Белевицкого (рассматривалось Никулинским судом г. Москвы).

⁷² Из доклада за 2002 г. о положении с правами человека в Курганской области. Материалы Московской Хельсинкской группы.

⁷³ Все на продажу // Северная Осетия. 2002. № 116.

⁷⁴ Из доклада за 2002 г. о положении с правами человека в Белгородской области. Материалы Московской Хельсинкской группы.

⁷⁵ Рявкин Г. Два солдата, два рабства // Известия. 2002. № 210.

Подозреваемый был задержан 11 октября 2000 г., протокол о задержании был составлен спустя сутки после фактического задержания лица (12 октября) в нарушение внутреннего законодательства (ст. 122 УПК РСФСР). В период незаконного содержания под стражей Белевицкий дал следствию показания, в которых оговорил себя⁷⁶.

Следует отметить, что в период подобного незаконного содержания под стражей задержанные подвергаются избиениям, под воздействием которых совершают самооговор. Когда эти факты становятся известны судьям, то последние, как правило, не реагируют на них надлежащим образом.

После вступления в действие нового УПК РФ подобные случаи также имели место. Обусловлено это, в частности, тем, что в ст. 92 УПК РФ не установлено, в какой срок с момента фактического задержания лица должен быть составлен протокол о задержании. В законе сказано, что протокол должен быть составлен в срок не более трех часов, но не с момента фактического задержания, а с момента доставления подозреваемого в орган дознания, к следователю или прокурору. По смыслу закона лицо может быть задержано в течение неопределенного времени до того момента, пока не будет доставлено к указанным лицам. Закон сформулирован так, что время фактического задержания вообще ни в одном процессуальном документе не указывается. Это иллюстрируется приложением № 12 к УПК РФ, в тексте которого предусмотрена фиксация времени составления протокола и времени задержания лица, но уже следователем (дознанием), а не время фактического задержания, которое производится, как правило, не в кабинете у следователя самим следователем (дознанием), а, например, дома или на улице участковым милиционером, оперативной группой и т. п.

2. На практике в протоколе задержания не указываются основания, предусмотренные ст. 91 УПК РФ. Нередки случаи, когда гражданина могут задержать на улице вообще без каких-либо оснований, потому что его лицо показалось милиционеру подозрительным, или дома — вследствие его этнической принадлежности (например, потому что он чеченец).

Случается, что в протоколе о задержании в качестве основания указано: «может скрыться», тогда как такое основание ст. 91 УПК РФ не предусмотрено. При этом само это утверждение ничем не подтверждается.

3. В Постановлении о применении меры пресечения не указываются основания, закрепленные ст. 97 УПК РФ. В соответствии с международными нормами и стандартами для применения меры пресечения предусмотрен исчерпывающий перечень оснований. А именно есть достаточные основания полагать, что обвиняемый:

- скроется от дознания, следствия или суда;
- может продолжать заниматься преступной деятельностью;
- может воспрепятствовать производству по уголовному делу (угрожать свидетелю, уничтожить доказательства и т. п.).

По мнению юристов Центра содействия международной защите, существует постоянная практика, когда следствие и суд не указывают ни одного из установленных законом оснований для необходимости применения меры пресечения, ссылаясь только на тяжесть предъявленного обвинения. Это тем более недопустимо, когда в качестве меры пресечения избирается содержание под стражей. Так, по делу Т. Миминошвили неоднократно (2001—2003 гг.) судами разных уровней выносились решения

⁷⁶ Здесь и далее информация по отдельным делам предоставлена Центром содействия международной защите. См. также сведения об этом деле в комментарии к ст. 14 МПГПП.

о необходимости содержания Миминошвили под стражей только на том основании, что он обвиняется в совершении особо тяжкого преступления, и не исследованы доказательства по делу.

Последний раз такое решение было принято уже после вступления в силу нового УПК РФ. Это означает, что новый (судебный) порядок избрания меры пресечения не изменил существовавших ранее карательных тенденций и не стал преградой на пути к незаконным и необоснованным арестам.

4. Продление срока содержания под стражей происходит с нарушением срока и без указания законных оснований. При продлении срока содержания под стражей суд обязан руководствоваться приведенной выше ст. 97 УПК РФ. При этом тяжесть предъявленного обвинения, как одно из обстоятельств, может учитываться (согласно ст. 99 УПК РФ). Однако обязательным условием применения меры пресечения, в т. ч. и при ее продлении, должно быть наличие одного из оснований для применения меры пресечения, указанных в ст. 97 УПК РФ.

Для того чтобы сделать вывод о нарушении этого законного требования и о действительном отношении к правам человека в России, достаточно обратиться к докладу Российской Федерации, где в п. 66 записано: «Дальнейшее продление содержания под стражей может иметь место по решению судьи районного суда, при отсутствии оснований для изменения или отмены меры пресечения, на срок до шести месяцев».

Из представленного фрагмента видно, что российский суд рассматривает вопрос не о *наличии* предусмотренных законом оснований для продления, а об *отсутствии* оснований для изменения, игнорируя то, что п. 3 ст. 9 МПГПП формулирует принцип «презумпции освобождения до суда». Российской судебной системе этот принцип неизвестен. Так, по делу В. Шухардина и других Омский областной суд в своем решении о продлении срока содержания под стражей обвиняемых, которые содержатся в предварительном заключении уже свыше четырех лет, записал: «Очередной трехмесячный срок содержания под стражей Шухардина, Горфиной, Матюш и Гурина истекает 1 апреля 2003 г., в связи с чем срок содержания под стражей им необходимо продлить на три месяца, т. е. до 1 июля 2003 г.».

При поступлении дела в суд, до вынесения судом постановления о назначении дела к слушанию, отсутствует какой-либо процессуальный акт, определяющий содержание лица под стражей. Таким образом, складывается ситуация, при которой досудебная санкция на арест, избранная в период предварительного расследования, уже истекла, а новая никем не избрана. В таком положении человек может находиться несколько дней, а иногда даже несколько недель. Так, по уже упомянутому делу Р. Белевицкого, санкция прокурора на арест Белевицкого истекла 12 декабря 2000 г., материалы дела поступили в суд 4 января 2001 г., а судебная санкция на содержание Белевицкого под стражей была дана постановлением Никулинского суда г. Москвы от 11 января. До этого дня никаких решений по мере пресечения в отношении Белевицкого судом не принималось⁷⁷.

Подобную ситуацию можно наблюдать практически по всем делам до 1 июля 2002 г. (в период действия старого УПК), и общая практика не противоречила действовавшему закону. После вступления в действие нового УПК РФ ситуация в этой области в целом не претерпела никаких изменений. По делу Т. Миминошвили в конце 2002 г., в период действия

⁷⁷ См. также сведения об этом деле в комментарии к ст. 14 МПГПП.

нового УПК РФ, к моменту поступления дела в суд истекла судебная санкция на содержание его под стражей в период предварительного расследования. Суд вынес постановление только через 11 дней, решив меру пресечения оставить прежней и не приведя вообще никаких оснований необходимости содержания под стражей.

2. Каждому арестованному сообщаются при аресте причины его ареста и в срочном порядке сообщается любое предъявленное ему обвинение.

В органах следствия, как правило, не сообщают задержанным лицам при аресте причины ареста, а также о выдвинутом против них обвинении. Это непосредственно связано с тем, что задержание не сопровождается незамедлительным оформлением протокола.

Кроме того, следователи предпочитают длительное время, а иногда и весь период следствия вплоть до передачи дела в суд, держать обвиняемого в неведении о сути обвинения. Например, Т. Миминошвили был объявлен в розыск и 7 апреля 2002 г. задержан, однако обвинение ему было предъявлено лишь спустя четверо суток после задержания.

Нередко по окончании следствия предъявляется новое обвинение. И только тогда гражданин узнает об истинной причине своего задержания. В результате этого арестованное лицо в течение всего следствия строит свою защиту против одного обвинения, а в конце следствия выясняется, что ему предъявляется гораздо более тяжкое обвинение. Так, несовершеннолетний С. Акулинин (приговор по делу вынесен в 2001 г.) в течение всего следствия обвинялся в угоне автомашины без цели хищения, а в конце следствия ему было предъявлено обвинение в совершении тяжкого преступления — хищения автотранспортного средства⁷⁸.

Новый УПК РФ не обеспечивает права, гарантированного п. 2 ст. 9 МПГПП. УПК позволяет содержать лицо под стражей до предъявления обвинения двое суток (ст. 94), судья может решить вопрос о применении меры пресечения до предъявления обвинения еще до трех суток. Представляется, что пять суток содержания под стражей без предъявления обвинения — чрезмерно длительный срок, который нарушает и ч. 2 ст. 22 Конституции РФ, и ст. 9.2 МПГПП.

Ст. 100 УПК РФ еще более ухудшает положение задержанных лиц, она позволяет не предъявлять подозреваемому лицу обвинение в течение десяти суток с момента применения меры пресечения или задержания. Такой порядок не отвечает требованиям «срочности».

3. Каждое арестованное или задержанное по уголовному обвинению лицо в срочном порядке доставляется к судье или к другому должностному лицу, которому принадлежит по закону право осуществлять судебную власть, и имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение. Содержание под стражей лиц, ожидающих судебного разбирательства, не должно быть общим правилом, но освобождение может ставиться в зависимость от представления гарантий явки на суд, явки на судебное разбирательство в любой другой его стадии и, в случае необходимости, явки для исполнения приговора.

Изменение закона в отношении порядка санкционирования избрания меры пресечения в виде содержания под стражей не привели к существенным изменениям практики арестов.

⁷⁸ См. также сведения об этом деле в комментарии к ст. 14 МПГПП.

В течение всего периода после Четвертого периодического доклада РФ и до 1 июля 2002 г. все аресты производились на основании санкции прокуроров различных уровней. Этот порядок действовал вопреки п. 3 ст. 9 МПГПП и Конституции РФ.

С 1 июля 2002 г. арест происходит на основании решения суда по ходатайству следователя, утвержденному прокурором. Но существенных изменений не произошло в связи с готовностью суда санкционировать арест, невзирая на нарушения милицией при задержании и отсутствие оснований для применения такой меры пресечения, как содержание под стражей.

Относительное снижение числа арестов сразу после введения в действие нового УПК создало иллюзию эффективности нового порядка санкционирования ареста как средства избежания избыточного числа арестов. Однако это снижение произошло сразу после введения в действие новой процедуры, в период неготовности судей к этой новелле в законе. Спустя некоторое время число арестов начало неуклонно возрастать, и есть основания полагать, что в течение ближайшего времени уровень применения этой меры пресечения станет прежним. Неэффективность ст. 108 УПК РФ пока не может быть заметна общественности, так как вопрос о заключении под стражу решается в ходе закрытого судебного заседания.

Несмотря на судебный порядок санкционирования, такого рода вопросы рассматриваются формально, без скрупулезного изучения всех значимых обстоятельств. Так, 11 апреля 2003 г. был задержан подозреваемый С. Скрябин. В течение полусуток (ночь с 11 на 12 апреля) он содержался в отделении милиции незаконно, без процессуального оформления задержания, жестоко избивался сотрудниками милиции (защита располагает медицинскими документами). Когда же его адвокат представил эти факты перед судом, решавшим вопрос об его аресте, и потребовал на этом основании освободить Скрябина из-под стражи, судья Е. Иванова (Таганский межмуниципальный районный суд г. Москвы) не только не сделала этого, но даже не отразила в Постановлении от 12 апреля 2003 г. сообщения о фактах избиения и незаконного содержания под стражей, отмеченные защитой в письменном ходатайстве и описанные самим задержанным. Судья поступила так, будто эти факты не доводились до сведения суда, и, следовательно, объективно помогала милиции в сокрытии этих преступлений.

Между тем законодатель, вводя судебный порядок санкционирования арестов, исходил из того, что судебный орган и сами судьи являются независимыми и они способны поставить надежный заслон произволу силовых ведомств, что, как мы видим из многих дел, опровергается практикой. А потому введенные новеллы в законодательство (в частности, в новый УПК) ожидаемого положительного эффекта не дают.

Бремя доказательства по вопросам заключения обвиняемых под стражу

Для того чтобы вопрос о применении в отношении лица меры пресечения в виде заключения под стражу был решен положительно, от стороны обвинения не требуется приводить исчерпывающие доводы. Как правило, представитель государственного обвинения ограничивается заявлением о том, что задержанное лицо обвиняется в совершении тяжкого преступления, мера наказания за совершение которого предусматривает лишение свободы. Несмотря на принятие нового УПК РФ, представители прокуратуры не приводят каких-либо предусмотренных законом обстоятельств, наличие которых необходимо для ареста (ст. 91 УПК РФ). Под-

робно об этом уже сказано в разделе, посвященном комментарию к п. 1 настоящей статьи МПГПП.

Время содержания обвиняемого под стражей до вынесения приговора

В ч. 1 ст. 109 УПК РФ установлено, что «содержание под стражей... не может превышать двух месяцев». В действительности же оно может превышать и 6, и 12, вплоть до 18 месяцев, в соответствии с той же ст. 109 УПК РФ (ч. 2 и ч. 3), но при наличии особой сложности дела и в отношении обвиняемых в совершении тяжких и особо тяжких преступлений.

Тот факт, что на практике обвиняемые часто содержатся в следственных изоляторах месяцами или даже годами, может означать, что либо в России невероятно много особо тяжких и особо сложных уголовных дел либо, что государство проводит неправильную правовую политику. Последнее объяснение представляется более реалистичным, о чем свидетельствуют пример того же Р. Белевицкого, который провел два года (2000—2002 гг.) в двух следственных изоляторах г. Москвы⁷⁹.

Отдельно следует отметить так называемые шпионские дела, которые были отражены в докладах «Международной Амнистии» за 2001 и 2002 гг.: дела Г. Пасько, В. Моисеева, И. Сутягина и В. Данилова. По всем указанным делам сроки предварительного содержания под стражей были чрезмерно длительными и не отвечали критерию разумности.

И. Сутягин (арестован в 1999 г.) до сих пор, уже почти три с половиной года, содержится под стражей, и рассмотрение его дела судом еще не начато. В результате первого рассмотрения дела приговора вынесено не было — ни обвинительного, ни оправдательного. Дело было направлено на дополнительное расследование ввиду нарушения его прав как обвиняемого. При этом его право на свободу не было восстановлено судом.

По делу В. Моисеева Верховный суд РФ, даже отменив в июле 2000 г. приговор по причине отсутствия убедительных доказательств его вины и направив дело на новое судебное рассмотрение, не освободил Моисеева из-под стражи. Следующего приговора он ожидал в течение года, находясь в СИЗО, не будучи признанным виновным⁸⁰.

Во всех этих делах, как и в деле «Калашников против России», по которому Европейский суд в июле 2001 г. подтвердил факт нарушения разумного срока содержания под стражей, признается определенная сложность, которая, тем не менее, не оправдывает столь длительного содержания под стражей.

Если обратиться к делу Р. Белевицкого, то невозможно найти ни чрезмерной тяжести, ни особой сложности дела. При этом юноша ожидал приговора полтора года (задержан 11 октября 2000 г., приговор вынесен в апреле 2002 г.)⁸¹.

В подобных случаях длительные промежутки времени, когда дело не слушалось судом, возникали по различным причинам. Это и отсутствие подсудимого в суде, и неявка свидетелей обвинения, и занятость или болезнь судей, и отсутствие народных заседателей или очередной отпуск судьи. Кроме того, несмотря на неоднократные, необоснованные отложения дел, все заявления защиты об освобождении подсудимого из-под стражи по общему правилу остаются без удовлетворения, так же как и поданные по этому вопросу кассационные жалобы.

⁷⁹ См. также сведения об этом деле в комментарии к ст. 14 МПГПП.

⁸⁰ Там же.

⁸¹ Там же.

4. Каждому, кто лишен свободы вследствие ареста или содержания под стражей, принадлежит право на разбирательство его дела в суде, чтобы этот суд мог безотлагательно вынести постановление относительно законности его задержания и распорядиться о его освобождении, если задержание незаконно.

В рассматриваемый период времени это право в России регламентировалось ст. 2201 и 2202 старого УПК РСФСР. В настоящее время специальная норма, посвященная этому праву, в уголовно-процессуальном законе отсутствует. Многие юристы относятся к этому как к явлению в целом положительному и более демократичному, поскольку ст. 125 УПК РФ дает широкие возможности заявителю по обжалованию *любых* нарушений, допущенных в ходе следствия.

Вместе с тем ст. 220 УПК РСФСР устанавливала для этой категории жалоб более краткие сроки рассмотрения (до трех суток), тогда как ст. 125 УПК РФ ограничивает этот срок пятью сутками. В то же время следует отметить, что ранее установленный срок — трое суток — судами практически не выдерживался и содержащиеся под стражей ожидали рассмотрения от нескольких дней до нескольких месяцев.

Одним из таких примеров может служить дело «Елены Смирновой против Российской Федерации», по которому КПЧ ООН вынес решение о приемлемости в 1998 г.

5. Каждый, кто был жертвой незаконного ареста или содержания под стражей, имеет право на компенсацию, обладающую исковой силой.

Законом (ст. 1070 Гражданского кодекса (ГК) РФ) предусмотрена выплата возмещения вреда, причиненного лицу незаконным содержанием под стражей, если факт незаконности был признан судом.

В реальности добиться этого чрезвычайно сложно, т. к. в судебной практике крайне редки случаи, когда суд признает незаконность содержания лица под стражей. Но и в тех случаях, когда имеется судебное решение, подтверждающее, что лицо незаконно содержалось под стражей, добиться выплаты компенсации крайне трудно. Так, приговор в отношении Г. Микадзе решением Московского городского суда от 5 апреля 2001 г. был изменен таким образом, что к моменту вынесения этого судебного решения он отбывал наказание уже несколько лишних месяцев. Попытки получить компенсацию за излишне отбытое наказание закончились тем, что он был поражен во всех своих гражданских правах и, по существу, лишен российского гражданства.

СТАТЬЯ 10⁸²

1. Все лица, лишенные свободы, имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности.

2. а) Обвиняемые в случаях, когда отсутствуют исключительные обстоятельства, помещаются отдельно от осужденных и им предоставляется отдельный режим, отвечающий их статусу неосужденных лиц;

⁸² При подготовке данного раздела использованы результаты мониторинга положения заключенных в России, предоставленные Московской Хельсинкской группой, а также информация, предоставленная красноярским краевым фондом «Правовая защита», нижегородским Комитетом против пыток, Центром содействия международной защите, Центром содействия реформе уголовного правосудия.

б) обвиняемые несовершеннолетние отделяются от совершеннолетних и в кратчайший срок доставляются в суд для вынесения решения.

3. Пенитенциарной системой предусматривается режим для заключенных, существенной целью которого является их исправление и социальное перевоспитание. Несовершеннолетние правонарушители отделяются от совершеннолетних и им предоставляется режим, отвечающий их возрасту и правовому статусу.

Как справедливо отмечено в п. 70, 72, 75, 76 Пятого периодического доклада РФ, в период с 1994 по 2002 г. Россия предприняла комплекс мер по гуманизации уголовно-исполнительной системы (УИС), которые оказали положительное влияние на положение заключенных. Вместе с тем в настоящее время нельзя в полной мере утверждать, что заключенным в России обеспечены гуманное обращение и приемлемые с точки зрения человеческого достоинства условия содержания.

В конце 2002 г. во всех 89 регионах России при поддержке Московской Хельсинкской группы региональными правозащитными организациями проводился мониторинг положения заключенных, который выявил систематические нарушения Минимальных стандартных правил обращения с заключенными.

В частности, мониторинг установил, что только в половине регионов РФ питание заключенных обеспечивает поддержание их здоровья. В остальных регионах⁸³ заключенные, в т. ч. больные туберкулезом, которым необходимо усиленное питание, не получают необходимых продуктов в достаточном количестве. Были зафиксированы случаи дистрофии, хотя их число, по сравнению с прошлыми годами, снизилось. Ограничение питания по-прежнему используется при применении ШИЗО как средства дисциплинарного воздействия в соответствии со ст. 118 Уголовно-исполнительного кодекса (УИК) РФ. При этом в Ленинградской, Брянской и Кировской областях администрации исправительных учреждений отказались от снижения норм питания для подвергшихся наказанию заключенным, а в остальных регионах питание водворенных в ШИЗО осужденных сокращается.

Не всегда заключенным своевременно предоставляется необходимая медицинская помощь. Практически во всех местах заключения для осужденных, и особенно подследственных, затруднен доступ к своевременной врачебной помощи. Только в прокуратуру Республики Карелии в 2001 г. поступила 31 жалоба на недоступность медицинской помощи⁸⁴.

В большинстве исправительных учреждений возможности заключенных поддерживать личную гигиену и достойный внешний вид существенно ограничены из-за перебоев в обеспечении горячей водой и сокращенного графика ее подачи, а также из-за дефицита гигиенических принадлежностей. Особенно от этого страдают женщины.

По-прежнему перемещение заключенных осуществляется в весьма неудовлетворительных условиях. По данным ГУИН, «на 1 января 2000 г. для организации и обеспечения перевозок заключенных под стражу в оперативном использовании уголовно-исполнительной системы находится 190 спецвагонов при норме 211 единиц и 473 специальных автомобиля при норме 735 единиц»⁸⁵. Вследствие недостатка транспорта заключен-

⁸³ В частности, в Республике Карелии, Астраханской, Брянской, Воронежской, Кировской и Ростовской областях.

⁸⁴ Региональный доклад о положении заключенных. Республика Карелия. 2002.

⁸⁵ Жуков В., начальник управления конвоирования и спецперевозок ГУИН Минюста России. Служба конвоирования: Перевезено более двух миллионов осужденных и заключенных под стражу // Ведомости УИС. 2000. № 2.

ных перевозят в чрезвычайной тесноте, при отсутствии вентиляции и освещения. Питьевую воду этапируемым заключенным дают в недостаточном количестве или не дают вовсе. Вне зависимости от того, сколько длится этап, заключенных часто не кормят или кормят плохо.

В следственных изоляторах (СИЗО) не соблюдаются требования к помещениям Минимальных стандартных правил обращения с заключенными (п. 9—14). По данным ГУИН, в среднем по стране в СИЗО на одного заключенного приходится только 1,7 м², а в некоторых — 0,5 м² жилой площади. Камеры СИЗО, где содержатся заключенные, как правило, не соответствуют требованиям по вентиляции и естественному освещению. Практически во всех СИЗО России санитарные установки оборудованы не должным образом, туалет не всегда отгорожен.

15 июля 2002 г. ЕСПЧ, рассмотрев дело «Калашников против России», признал нарушающими ст. 3 Европейской конвенции прав человека и основных свобод условия содержания в СИЗО г. Магадана, где Калашников провел пять лет. Российские власти сообщили Европейскому суду о мерах по улучшению ситуации как в целом по пенитенциарной системе, так и по магаданскому СИЗО в частности. Однако в настоящее время заключенные СИЗО г. Магадана продолжают обращаться с теми же жалобами, что фигурировали в деле Калашникова⁸⁶.

Органы власти РФ утверждают, что бедственные условия содержания заключенных не являются умышленным нарушением их прав, поскольку обусловлены объективными факторами, в частности состоянием российской экономики⁸⁷. Результаты проведенного правозащитными организациями мониторинга подтверждают, что основная часть проблем в обеспечении заключенных одеждой, питанием, медицинской помощью и надлежащими условиями содержания действительно обусловлена недостаточным уровнем финансирования пенитенциарной системы. Вместе с тем, гуманное отношение к заключенным — фундаментальное правило. Это правило должно применяться независимо от имеющихся у государства материальных ресурсов⁸⁸.

При отсутствии необходимых средств для содержания большого числа заключенных Россия должна прилагать усилия для сокращения их числа. Введение процедуры судебного ареста снизило количество заключенных, содержащихся в СИЗО. Однако фактически не применяются к подозреваемым и обвиняемым указанные в Пятом периодическом докладе РФ меры пресечения, альтернативные заключению под стражу (залог, домашний арест и т. д.)⁸⁹. Крайне редко используются институты примирения, упрощенные процедуры рассмотрения уголовных дел. Пока фактически не используются такие виды наказаний, предусмотренные новым УК, как ограничение свободы, обязательные работы.

Кроме того, в области обеспечения прав заключенных есть проблемы, которые нельзя объяснить одним лишь недостатком финансирования. Проведенный мониторинг положения заключенных показал наличие значительного числа нарушений, происходящих именно по вине администрации мест лишения свободы или отдельных должностных лиц.

В частности, проблемой остается применение к заключенным насилия со стороны сотрудников уголовно-исполнительной системы. Так, мониторинг показал, что во многих пенитенциарных учреждениях в качестве наказания за дисциплинарные проступки или за действия, не угодные

⁸⁶ Информация предоставлена Центром содействия международной защите.

⁸⁷ П. 81, 82 Пятого периодического доклада РФ.

⁸⁸ Par. 4 General Comment 21. 10.04.92.

⁸⁹ П. 65 и 77 Пятого периодического доклада РФ.

сотрудникам администрации, заключенных подвергают избиениям и иным формам телесных наказаний⁹⁰. Практически повсеместно распространена практика избиения заключенных конвоем во время перевозки. В ходе интервьюирования женщин, отбывавших наказание в Орловской, Томской, Ростовской и Еврейской автономной областях, были получены сведения о наличии сексуальных домогательств и практики насилия со стороны лиц, обеспечивающих охрану заключенных⁹¹.

Положение заключенных усугубляется отсутствием эффективного механизма контроля за соблюдением их прав. Предусмотренный уголовно-исполнительным правом РФ механизм включает в себя право заключенного на обращение с предложениями, заявлениями, жалобами, а также систему ведомственного (Министерство юстиции РФ) и прокурорского контроля. В нормативных актах содержится подробная регламентация процедур обращения с жалобами, заявлениями и предложениями.⁹² Тем не менее это право остается труднореализуемым.

В 2002 г. при мониторинге положения заключенных было выявлено, что в местах лишения свободы Брянской, Камчатской, Пермской, Ростовской областей и Алтайского края заключенных наказывали за их жалобы на неправомерные действия администрации. Кроме того, в тех случаях, когда администрация мест лишения свободы не препятствует заключенным посылать жалобы в надзирающую прокуратуру, эффект от таких жалоб чрезвычайно низок.

Низкая эффективность прокурорского надзора объясняется тем, что, несмотря на широкие полномочия, предоставленные законом⁹³, органы прокуратуры не проводят надлежащего расследования жалоб заключенных на нарушение их прав: не исследуют обстоятельства на месте, не ищут и не опрашивают возможных свидетелей. Зачастую жалобы на условия содержания в местах лишения свободы органы прокуратуры переправляют для рассмотрения и разрешения начальникам тех учреждений, откуда жалоба поступила.

К улучшению положения заключенных не приводят и регулярные инспекции мест лишения свободы. Значительное число инспекций исправительных учреждений проводится самим ГУИН. Однако в рамках таких инспекций основное внимание уделяется не соблюдению прав заключенных, а организационно-административным вопросам. Надзирающие прокуроры регулярно посещают колонии. При этом они ведут личный прием заключенных, но, как и в случае с письменными обращениями в прокуратуру, устные заявления большей частью остаются без ответа.

В 1997 г. был создан институт Уполномоченного по правам человека, который, в частности, имеет право проверять жалобы заключенных и посещать места лишения свободы⁹⁴. В 24 регионах России введены должности уполномоченных по правам человека, хотя их возможности по контролю существенно ограничены⁹⁵. Влияние уполномоченных по правам человека на ситуацию в местах лишения свободы пока незначи-

⁹⁰ Такие сообщения поступили из республик Бурятия, Мордовии, Северной Осетии, Тывы, из Воронежской, Курганской, Курской, Ленинградской, Нижегородской, Пермской, Ростовской, Томской и Тюменской областей, из Алтайского и Красноярского краев.

⁹¹ Информация предоставлена Центром содействия международной защите.

⁹² Ст. 17 (ч. 3 и 7), 21, 39, 40 Федерального закона «О содержании под стражей...»; ст. 12, 15, 91 УИК РФ; ч. 49, 94—103 (раздел IX) «Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов...»; разделы 3 (ч. 1), 13 «Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений».

⁹³ Ст. 33 Закона «О прокуратуре».

⁹⁴ Ст. 23 Федерального закона «Об Уполномоченном по правам человека...».

⁹⁵ В частности, они не наделены правом беспрепятственного посещения мест лишения свободы.

тельное, что во многом связано с недостаточным кадровым и ресурсным обеспечением.

Несомненно, что недостатки существующих контрольных механизмов мог бы восполнить регулярный общественный контроль мест лишения свободы. Проект такого закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии общественных организаций их деятельности» уже принимался Государственной Думой РФ в 2000 г., но был отклонен Советом Федерации, а после согласования обеими палатами российского парламента не был принят из-за отрицательного отзыва правительства. Несмотря на компромиссный характер проекта, согласованного с правоохранительными ведомствами и поддержанного ими, правительство посчитало недопустимым «осуществление контроля государственных учреждений общественными организациями»⁹⁶.

Необходимо отдельно отметить недостаток специфических мер, направленных на предотвращение пыток и жестокого и унижающего достоинство обращения с заключенными. Единственной позитивной мерой в данном направлении явилась передача пенитенциарной системы в ведение Министерства юстиции, в компетенцию которого не входят выявление и расследование преступлений. Однако в ведение Минюста были переданы не все места досудебного содержания. Так, не был передан следственный изолятор ФСБ «Лефортово» в г. Москве. В результате, лица, в отношении которых уголовное преследование осуществляется органами ФСБ, находятся под полным контролем органа обвинения, что способствует нарушению их прав. Кроме того, по-прежнему остаются в ведении Министерства внутренних дел изоляторы временного содержания (ИВС), где подозреваемые и обвиняемые содержатся от трех дней до нескольких месяцев. В период, когда собирается основной массив доказательств по уголовному делу, задержанные находятся под абсолютным контролем органа уголовного преследования. Именно в это время к задержанным применяются пытки. Кроме того, в тех случаях, когда лицо было помещено в СИЗО, его могут переводить в ИВС для проведения следственных действий, иногда на достаточно долгий срок, т. к. СИЗО могут находиться в одних населенных пунктах, а следственные отделы — в других.

В то же время в 2002 г. в правозащитные организации стали поступать тревожные сообщения о том, что в СИЗО и исправительных учреждениях, ныне находящихся в ведении Минюста, заключенные вновь стали подвергаться пыткам с целью получения у них показаний о совершении преступлений.

Например, с августа 2002 г. по январь 2003 г. только в правозащитные организации г. Нижнего Новгорода поступило пять сообщений о выбивании показаний и «явок с повинной»⁹⁷ в СИЗО и исправительных учреждениях⁹⁸. Такого в течение нескольких лет не было вовсе.

Подобные явления, очевидно, связаны с деятельностью так называемых оперативных групп или оперативных служб⁹⁹, целями и задачами которых являются не только обнаружение и пресечение правонарушений, совершенных или готовящихся к совершению на территории места

⁹⁶ Отзыв правительства России № 4943п-П4 от 16 августа 2001 г. за подписью заместителя председателя правительства РФ В. Христенко в Государственную Думу СФ РФ на представленный проект.

⁹⁷ Заявление лица о совершении им преступления, являющееся основанием для возбуждения уголовного дела и проведения расследования, а также доказательством вины данного лица.

⁹⁸ Информация предоставлена НРОО «Комитет против пыток».

⁹⁹ Действуют на основании ст. 13 Закона «Об оперативно-розыскной деятельности».

лишения свободы, но и выявление преступлений, происшедших за пределами этих учреждений¹⁰⁰. В частности, в июле 2002 г. в СИЗО ИЗ-52/1 (Нижегородская область) несовершеннолетний Л. Волков был подвергнут избиению с целью получения от него «явки с повинной» о совершении убийства. Одновременно таким же образом пытались получить «явку с повинной» о совершении серии ограблений от несовершеннолетнего А. Осенчугова. Из показаний потерпевших и их сокамерников следует, что такого рода работа по выявлению преступлений была организована сотрудником оперативной части СИЗО Муравьевым, а осуществлялась двумя взрослыми заключенными, специально помещенными сотрудниками СИЗО в камеру к несовершеннолетним¹⁰¹.

Этот случай стал известен только благодаря тому, что во время судебного заседания, проходившего через два дня после пыток, А. Осенчугову стало плохо. К нему вызвали врача, который зафиксировал телесные повреждения. Впоследствии наличие документа, подтверждающего телесные повреждения, послужило основанием для проведения расследования обстоятельств их причинения. Обычно заключенный лишен доступа к независимому медицинскому эксперту, поскольку медицинский персонал мест лишения свободы (за исключением ИВС) состоит из служащих Минюста, которые находятся в подчинении начальника места лишения свободы. Сообщения из других мест заключения позволяют утверждать, что медицинский персонал часто вынужден подчиняться требованиям оперативной части. В частности, в некоторых исправительных учреждениях Брянской области врачи не могли отправить заключенного в больницу, если это запрещала оперативная часть¹⁰².

СТАТЬЯ 12

1. Каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит, в пределах этой территории, право на свободное передвижение и свободу выбора местожительства.

Право на свободу передвижения и выбор местожительства в России закреплено ч. 1 ст. 27 Конституции РФ, согласно которой «каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства». В текущем законодательстве эта норма детализирована в Законе РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

Свобода передвижения

Указанный закон не дает определения права на свободу передвижения и содержит много лакун. В частности, закон в значительной степени обходит молчанием вопрос об объектах и территориях с регламентированным доступом, упоминая только пограничную полосу; закрытые военные городки, закрытые административно-территориальные образования; зоны экологического бедствия; отдельные территории и населенные пункты, где в случае опасности распространения инфекционных и мас-

¹⁰⁰ Ст. 13 Закона «Об учреждениях и органах, исполняющих наказания», п. 1.13 Положения «О следственном изоляторе».

¹⁰¹ Материалы проверки, проведенной Комитетом против пыток.

¹⁰² Из интервью с бывшим заключенным, содержавшимся в ОЖ-118/3. Брянская область.

совых неинфекционных заболеваний и отравлений введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности; территории, где введено чрезвычайное или военное положение. Следствием пробелов в законе становится введение со стороны учреждений и предприятий различных форм собственности произвольных ограничений и запретов на перемещение физических лиц на территориях, находящемся под фактическим контролем этих предприятий и учреждений (независимо от отношений собственности на земельные участки и строения). Например, многие добывающие компании произвольно закрывают для въезда большие территории Сибири и Крайнего Севера страны.

Закон «О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», по существу являясь законом об обязательной регистрации по месту пребывания и жительства, не содержит достаточных гарантий против нарушения права на свободу передвижения. В нем говорится только об общей возможности обжалования в административном и судебном порядке действий, нарушающих законные права, но законодательно какая-либо ответственность за нарушение права на свободу передвижения и выбор места жительства специально не установлена.

Возможность реализации права на свободу передвижения в России ставится в зависимость от посторонних, нередко невыполнимых условий, а потому оказывается неправомерно ограниченной:

- человек может переехать из одного населенного пункта в другой только при наличии документа, удостоверяющего личность;
- человек может передвигаться только по проездным документам, приобретенным персонально на его имя, содержащим также точные данные о документе, удостоверяющем его личность;
- передвижение собственным автотранспортом, пешком или в качестве пассажира несет в себе риск наложения административного взыскания;
- кроме того, чтобы даже на короткое время переехать из одного населенного пункта в другой, человек должен в обязательном порядке иметь средства на снятие номера в гостинице или оформить право на пользование жилым помещением, что также обусловлено целым рядом зачастую непреодолимых процедурных ограничений.

Само по себе право свободного передвижения нарушается в России прежде всего введением ограничения на право анонимного передвижения. Так, в проездных документах (билетах) на железнодорожном, водном и авиационном транспорте указывается номер документа, удостоверяющего личность пассажира. При посадке в транспортное средство одновременно с билетами проверяются и документы, удостоверяющие личность. Иными словами, без удостоверяющего личность документа человек не может покинуть населенный пункт, даже имея билет на свое имя. Более того, даже при наличии документа, удостоверяющего личность, человек не может воспользоваться услугами транспортных компаний, если он предъявляет действительный проездной документ (билет) на чужое имя. Такой порядок установлен Постановлением правительства России от 11 марта 1999 г. № 277.

Что касается передвижения частным транспортом, то по всей территории России сотрудники ДПС на стационарных постах могут проверять документы не только у водителей, но и у пассажиров (особенно если автотранспортное средство зарегистрировано в другом субъекте Федерации). Если в автотранспортном средстве выявляется человек без доку-

ментов, удостоверяющих личность, он может быть задержан и без судебного решения лишен свободы для установления личности на срок до одного месяца.

Следует отметить, что значительные препятствия свободному передвижению граждан созданы введением понятия «место пребывания», впервые использованного в Законе РФ «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» в 1993 г. Декларируя право на свободу передвижения, этот закон одновременно возлагает на граждан обязанность регистрироваться не только по месту жительства, но и по месту пребывания. При этом, согласно ст. 2 Закона, местом пребывания может быть только какое-либо учреждение либо жилое помещение. Разработка и утверждение порядка регистрации по месту пребывания полностью делегирована Правительству России, которое, в свою очередь, увязало возможность регистрации с целым рядом жилищных и иных норм. (Постановление от 17 июля 1995 г. № 713 «Об утверждении правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»).

Постановлением Конституционного суда России от 2 февраля 1998 г. п. 10, 12 и 21 указанных Правил были признаны неконституционными. Однако данное Постановление органами исполнительной власти, а зачастую и судебными, игнорируется.

Кроме того, проживание без регистрации преследуется государством в административном порядке. Ст. 19.15 Кодекса об административных правонарушениях (КоАП) РФ предусматривает наложение штрафов за проживание без регистрации.

Причем органы исполнительной власти понимают под выбором места пребывания и жительства исключительно выбор конкретного жилого помещения с обязательным наличием какого-либо документально оформленного права пользования этим помещением, а применяя меры административной ответственности, те же органы исполнительной власти исходят из того, что отсутствие регистрации в данном населенном пункте уже исчерпывающим образом включает в себя состав административного правонарушения.

В силу Постановления правительства России от 17 июля 1995 г. № 713 обязанность регистрироваться по месту пребывания возникает у гражданина, прибывшего на срок более десяти дней. Фактически это Постановление неисполнимо, т. к. человек обязан обратиться к должностному лицу, ответственному за регистрацию (жилищные органы), в течение трех дней со дня прибытия, затем должностные лица, ответственные за регистрацию, в течение трех дней обязаны передать его документы в органы регистрационного учета (милиция или сельсовет), а органы регистрационного учета, в свою очередь, обязаны в течение трех дней зарегистрировать гражданина. Учитывая то, что в России никогда не бывает девяти рабочих дней подряд, то гражданин зачастую не может исполнить указанное Постановление и зарегистрироваться в течение десяти дней.

В регионах России введены и действуют ограничения, еще более усложняющие порядок регистрации передвижений.

Например, в г. Москве срок возможного пребывания гражданина без регистрации с десяти дней сокращен до трех. А срок, в течение которого человек обязан обратиться в жилищные органы с заявлением о регистрации, сокращен с трех дней до одного дня. При этом усложнена и процедура регистрации:

- введены и действуют ограничения на срок пребывания (разные для различных категорий граждан России (45 суток, 3 месяца, полгода, год);
- все члены семьи человека, предоставляющего жилое помещение, должны одновременно явиться в жилищные органы и засвидетельствовать свое согласие на регистрацию гражданина по месту пребывания;
- не должно быть никаких задолженностей по обслуживанию помещения, куда вселяется человек;
- за весь период возможного пребывания гражданина предварительно вносится оплата коммунальных услуг;
- требуется оплата «государственной пошлины», при том что ни один федеральный закон не предусматривает каких бы то ни было пошлин или сборов при регистрации по месту пребывания;
- требуется фотография, а в некоторых случаях и отпечатки пальцев прибывшего;
- заявление о регистрации не принимается без отметки участкового инспектора о проверке прибывшего по милицейским картотекам;
- требуется соблюдение нормы жилой площади (6 м² на каждого человека, включая того, кто регистрируется);
- требуются справки, подтверждающие цель прибытия (из лечебного учреждения, с места учебы, работы), свидетельство о рождении и т. д.;
- жилищные органы, убедившись в полноте и правильности представленных документов, все равно их не принимают, направляя человека к начальнику паспортного стола для обязательной предварительной беседы.

Невозможность исполнить все эти требования в один день очевидна, равно как и то, что такой порядок регистрации по месту пребывания не способствует реализации гражданами права на свободу передвижения. Более того, человек становится жертвой коррупции и недобросовестности должностных лиц.

Выбор места жительства

Право на свободный выбор местожительства включает в себя как право свободно селиться и проживать в любой местности в пределах государства, так и право, выбрав место жительства, пользоваться всеми благами и правами наравне с другими людьми, населяющими данную местность. Возможность реализации этого права в РФ обусловлена наличием или отсутствием конкретного жилого помещения и документально подтвержденного права на пользование этим жилым помещением. Человек не может поселиться там, где он не может зарегистрироваться по месту жительства. Мало того, за проживание без регистрации предусмотрена административная ответственность, причем человек может быть оштрафован неоднократно за проживание без регистрации в одной и той же местности. Сложности и ограничения, с которыми сталкивается человек при подаче заявления о регистрации по месту жительства, в целом описаны выше, т. к. процедура регистрации по месту жительства во многом повторяет процедуру регистрации по месту пребывания.

Точно так же при регистрации по месту жительства человек сталкивается с целым рядом не предусмотренных Законом ограничений, установленных региональным законодательством.

Например, в г. Москве вышеописанные ограничения дополняются еще и тем, что документы, поступившие в орган регистрационного учета для регистрации по месту жительства, без ведома и согласия гражданина направляются в некую не предусмотренную Законом жилищную комиссию, которая рассматривает вопрос о возможности регистрации по месту жительства. Зачастую эта комиссия выносит отрицательное решение. В результате орган регистрационного учета отказывает человеку в регистрации по месту жительства со ссылкой на то, что жилищной комиссией субъекта Федерации или населенного пункта ему отказано во вселении, хотя, в соответствии с Законом РФ «Об основах федеральной жилищной политики», административные ограничения на заселение жилых помещений не допускаются. В силу ст. 54 Жилищного кодекса РСФСР наниматель социального жилья вправе с согласия всех проживающих совместно с ним лиц вселить в занимаемое им жилое помещение любого человека по своему усмотрению.

Таким образом, региональная власть, не вводя формальных ограничений на поселение человека в конкретной местности, в нарушение закона запрещает ему вселение в конкретное жилое помещение. При этом наличие жилого помещения является обязательным условием поселения в той местности, которую человек выбрал в качестве местожительства.

Ч. 1 ст. 3 Закона РФ «О праве граждан на свободу передвижения...» устанавливает, что регистрация вводится в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданами их прав и исполнения ими их обязанностей. Это положение на практике трактуется так, что гражданин, у которого отсутствует регистрация по месту жительства, лишается практически всех конституционных прав.

Если гражданин России, поселившись на определенной территории, по той или иной причине не зарегистрировался по месту жительства, он не может устроиться на работу, получать какие бы то ни было социальные пособия, участвовать в выборах, получать кредиты в банковских учреждениях, получать медицинскую помощь и т. д., вплоть до того, что известны случаи отказов со стороны судов в принятии исков и жалоб от граждан, не имеющих места жительства или не оформивших соответствующие документы.

В качестве примера можно привести дело С. Смирнова, бывшая жена которого без его согласия обменяла квартиру, пока он отбывал наказание, и, таким образом, лишила его жилья. Смирнов в связи с отсутствием регистрации не может реализовать ни одного гарантированного Конституцией России права. За последние три года он инициировал и проиграл 17 судебных дел, причем суды разного уровня сочли законным то, что ему в связи с отсутствием регистрации отказано:

- в трудоустройстве, при наличии вакантных мест и его соответствия вакантным должностям (дворник);
- в регистрации брака;
- в оформлении банковского кредита в размере \$30 по бизнес-плану (мелкорозничная торговля авторучками);
- в регистрации его в качестве предпринимателя без образования юридического лица;
- в выдаче напрокат раскладной кровати и одного комплекта посуды (при наличии в прокатном пункте этих предметов);
- в выдаче полиса обязательного медицинского страхования;
- в оформлении читательского билета в Российской государственной библиотеке;
- в оказании ему услуг мобильной связи;

- во внесении его в список избирателей;
- в постановке на учет по безработице;
- в принятии искового заявления.

Суды мотивировали свои решения тем, что гражданин обязан регистрироваться по месту жительства, а отсутствие регистрации препятствует государственным и частным организациям обеспечить реализацию его прав. Например, коммерческие банки не могут выдавать кредиты незарегистрированным лицам в связи с запрещающей инструкцией Центрального банка России, а Регистрационная палата г. Москвы не может зарегистрировать человека в качестве предпринимателя без образования юридического лица в связи с письмом налоговых органов, а также невозможностью внесения в компьютерную базу, которая на программном уровне требует обязательного заполнения графы «зарегистрирован по адресу».

При таких обстоятельствах нельзя признать, что в России человек может реализовать право на свободный выбор местожительства. При этом судебный механизм защиты этого права также не может быть признан эффективным.

Ч. 2 ст. 11 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», принятого в 2002 г., устанавливает, что временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание, или избирать место своего проживания вне пределов указанного субъекта Российской Федерации.

Действующее законодательство признает возможность ограничивать передвижение и жительство иностранных граждан и лиц без гражданства на отдельных территориях страны, но полностью делегирует право устанавливать такие ограничения правительству России. Правительство РФ с 1992 г. периодически обновляет список территорий с ограниченным доступом, при этом критерии и условия выбора таких территорий не установлены.

2. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную.

Согласно ч. 2 ст. 27 Конституции РФ, каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию. Ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» устанавливает, что гражданин России не может быть ограничен в праве на выезд из России иначе как по основаниям и в порядке, предусмотренным этим законом. Что касается иностранных граждан, то ни один закон, включая упомянутый выше Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», не предусматривает подобных гарантий.

Гражданин России может выезжать за пределы России только при наличии заграничного паспорта — документа, удостоверяющего личность гражданина РФ за пределами России. Согласно ч. 1 ст. 8 Федерального закона «О порядке выезда...», заграничный паспорт выдается гражданину РФ по его письменному заявлению, поданному лично или через его законного представителя, органом внутренних дел, Министер-

ством иностранных дел РФ на территории РФ, а также дипломатическим представительством или консульским учреждением РФ за пределами территории РФ в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Для получения заграничного паспорта требуется предоставление целого ряда документов, включая перечень организаций, где работал гражданин в течение десяти лет, предшествующих обращению. Заграничный паспорт выдается гражданину РФ органами внутренних дел сроком на пять лет и в любое время может быть изъят по соображениям государственной безопасности. При наличии регистрации по месту жительства закон устанавливает месячный срок рассмотрения заявления гражданина о выдаче заграничного паспорта. В случае отсутствия регистрации по месту жительства заграничный паспорт должен выдаваться органами внутренних дел по месту пребывания. В реальности эти сроки зачастую нарушаются. При отсутствии регистрации по месту жительства и по месту пребывания гражданину крайне сложно получить заграничный паспорт.

При выдаче заграничного паспорта проводится обязательная проверка человека по учетным данным органов внутренних дел и спецслужб. При этом, хотя по закону гражданин имеет право на получение информации о причинах отказа, в действительности получить подобную информацию удается не всегда. Примечательно, что срок ограничения на выезд гражданина России за пределы России может быть без ведома и предварительного предупреждения этого гражданина продлен.

Отказ в выезде, основанный на том, что человек владеет какими-либо сведениями, составляющими государственную тайну, может быть обжалован в межведомственной комиссии при правительстве России или в суде.

Несовершеннолетние могут беспрепятственно выезжать только с одним из родителей и с письменного согласия обоих родителей, а при наличии споров этот вопрос подлежит обязательному разрешению в судебном порядке. Эти нормы особо затрагивают права детей, местоположение одного из родителей которых неизвестно.

В случаях, когда выезжающего за пределы России ребенка не сопровождает ни один из родителей, требуется письменное решение органа опеки и попечительства и нотариально заверенный документ от имени родителей или опекунов.

Выезд иностранных граждан, постоянно проживающих на территории России, осложнен необходимостью получения в органах внутренних дел субъекта Федерации выездной визы. Иногда этот процесс занимает несколько недель.

Лица без гражданства, постоянно проживающие на территории России, ни при каких обстоятельствах не могут законно покинуть территорию России, т. к. в качестве документа, удостоверяющего их личность за пределами России, им выдается удостоверение для лиц без гражданства серии «А», которое не признается международным сообществом в качестве документа, удостоверяющего личность. Таким образом, лица без гражданства не могут получить проездных документов, кроме случаев выдачи им документов структурными подразделениями ООН, например УВКБ ООН.

Вплоть до настоящего времени граждане РФ и живущие в России граждане некоторых стран СНГ могут, в соответствии с многосторонними и двусторонними соглашениями в рамках СНГ, выезжать из России в некоторые страны СНГ при наличии паспорта гражданина РФ или паспорта гражданина СССР с отметкой о гражданстве РФ или иного госу-

дарства Содружества. Граждане бывшего СССР, имеющие паспорта без отметки о принадлежности к гражданству (например, РФ) и живущие в РФ, лишены права легально покинуть страну даже с целью перемещения внутри СНГ.

3. Упомянутые выше права не могут быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом, необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и совместимы с признаваемыми в настоящем Пакте другими правами.

Из изложенного в разделах, относящихся к ст. 2 (1), 12 (1 и 2), 26, следует, что эти права подвергаются необоснованному ограничению как вследствие заведомо невыполнимых процедурных требований, так и умышленной политики ограничения миграции или дискриминации в отношении определенных групп населения. Право на выезд из страны как для граждан РФ, так и иностранцев может быть ограничено немотивированными решениями органов государственной власти, т. е. ограничено на произвольной основе.

4. Никто не может быть произвольно лишен права на въезд в свою собственную страну.

Право на въезд россиян на территорию России практически не ограничено. Однако граждане России, постоянно проживающие за пределами РФ, ограничены в целом спектре прав (подробнее см. комментариев к ст. 2).

Формальным ограничением служит то, что имеющийся у них заграничный паспорт гражданина России специального образца для лиц, постоянно проживающих за пределами России, не признается на территории России в качестве документа, удостоверяющего личность. В результате гражданин с таким паспортом не может заключать сделки, в т. ч. и принимать наследство. И самое важное, применительно к условиям России, ограничение состоит в том, что человек с таким паспортом не может регистрироваться по месту жительства. В теории такой гражданин может зарегистрироваться по месту пребывания и получить общегражданский паспорт по месту пребывания. Однако на практике такой механизм не работает.

Наметившиеся в последнее время сдвиги, касающиеся реальной возможности получения паспорта по месту пребывания при отсутствии регистрации по месту жительства, не касаются граждан РФ, постоянно проживающих за пределами России.

СТАТЬЯ 13

Иностранец, законно находящийся на территории какого-либо из участвующих в настоящем Пакте государств, может быть выслан только во исполнение решения, вынесенного в соответствии с законом, и, если императивные соображения государственной безопасности не требуют иного, имеет право на представление доводов против своей высылки, на пересмотр своего дела компетентной властью или лицом или лицами, специально назначенными компетентной властью, и на то, чтобы быть представленным для этой цели перед этой властью лицом или лицами.

Актуальность соблюдения и исполнения Россией ст. 13 МПГПП возникла после вступления в силу Постановления правительства России от 30 августа 2000 г. № 641 «О выходе России из соглашения о безвизовом передвижении граждан государств СНГ по территории его участников». С этого момента начался пересмотр политики России в отношении бывших граждан СССР. Это граждане стран, входящих в СНГ, и лица без гражданства, живущие на территории России. Этот пересмотр завершается с принятием Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» 2002 г. и пакета подзаконных актов к нему и заключается в распространении на бывших советских граждан требований, предъявляемых ко всем прочим иностранцам, при общем ужесточении этих требований. Вследствие этого большое количество граждан бывшего СССР, приобретших и не приобретших гражданство какого-либо другого государства, законно въехавших на территорию России и не нарушивших действующих правовых норм, оказались в положении нелегальных мигрантов, поскольку они объективно не соответствуют новым требованиям. Эти люди с момента распада СССР в 1991 г. беспрепятственно и бесконтрольно въезжали на территорию России. В отношении бывших советских граждан, в отличие от прочих иностранцев, до 2001 г. не применялась ст. 5 Закона СССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР» 1981 г., устанавливающая, что иностранные граждане могут постоянно проживать в СССР, если они имеют разрешение на проживание и вид на жительство, выданные органами внутренних дел.

Органы государственной власти не издавали никаких разъясняющих документов относительно того, может ли закон «О правовом положении иностранных граждан в СССР» ограничивать право граждан бывшего СССР на проживание в России, если до распада СССР требования этого закона и установленные им ограничения не затрагивали и не могли затрагивать прав этих людей. В результате эти люди регистрировались по месту пребывания и по месту жительства точно так же, как граждане России. Не было никаких ограничений ни по срокам пребывания на территории РФ, ни в праве на постоянное проживание в стране. Виды на жительство им не выдавались, ограничения, введенные для иностранных граждан, к гражданам бывшего СССР не применялись, вплоть до того, что в некоторых ведомствах, включая Вооруженные Силы, эти люди беспрепятственно поступали на государственную службу.

После выхода России из соглашений о безвизовом передвижении в 2000 г. эти законно въехавшие на территорию России лица были объявлены нелегальными мигрантами. Тем из них, кто был зарегистрирован по месту жительства, в облегченном порядке были выданы виды на жительство (этот процесс продолжается по настоящее время), а люди, имеющие регистрацию по месту пребывания или не имеющие регистрации вообще, оказались в бесправном положении.

Особенно тяжело это отразилось на положении граждан государств, бывших республик СССР, с которыми Россия не заключила других договоров или соглашений о взаимном безвизовом передвижении, и граждан бывшего СССР, не приобретших никакого другого гражданства, но имеющих в паспорте отметку о прописке (регистрации по месту жительства) на территории бывших республик СССР (кроме РСФСР). Надо отметить, что многие из этих людей переехали на территорию России еще до распада СССР. Например, лица, вынужденно покинувшие Азербайджанскую ССР в 1989—1990 гг., или турки-месхетинцы, также вынужденно переехавшие в тот же период из советской Средней Азии.

Сразу после вступления в силу указанного Постановления Правительства России от 30 августа 2000 г. № 641 «О выходе России из соглашения о безвизовом передвижении граждан государств СНГ по территории его участников» начались массовые проверки работодателей на предмет предоставления работы этим лицам. Прекратилась их регистрация по месту пребывания и по месту жительства. Граждан бывшего СССР, не приобретших никакого другого гражданства, вынуждали менять имеющиеся у них общегражданские паспорта гражданина СССР образца 1974 г. на национальные паспорта государств, где они были прописаны до распада СССР. Фактически путем создания невыносимых условий людей вынуждали принять гражданство иностранных государств. В тот же период (с декабря 2000 г. по июнь 2002 г.) дипломатические органы России в массовом порядке выдавали паспорта граждан России на территориях самопровозглашенных государств, ранее бывших частью республик СССР (Абхазия, Приднестровье).

В этот период также наблюдались массовые депортации законно въехавших на территорию России граждан государств, бывших республик СССР, с которым Россия не заключила новых соглашений о безвизовом передвижении. Причем официально депортационные дела не оформлялись. Например, в период зимы-весны 2000—2001 гг. в г. Москве фактически устраивались облавы под видом проверки паспортного режима, во время которых граждане этих государств и граждане бывшего СССР, имеющие в паспорте гражданина СССР образца 1974 г. отметку о прописке на территории этих государств (главным образом Грузии), задерживались и доставлялись в отделения милиции. Затем на их имя в авиакомпаниях бронировались билеты и за счет самих задержанных приобретались проездные документы (билеты). Известны случаи, когда при отсутствии у задержанного средств на проезд его задерживали до тех пор, пока его близкие не привозили деньги, необходимые для приобретения проездных документов. Таким образом, люди, законно въехавшие на территорию России без ограничения срока пребывания, без всякого судебного или иного решения исключительно силами органов внутренних дел депортировались за пределы России.

СТАТЬЯ 14

Изменения законодательства Российской Федерации в области судопроизводства

Как отмечено в Пятом периодическом докладе РФ, с момента подачи предыдущего доклада законодательство РФ в области судопроизводства и судоустройства было значительно изменено.

В частности, Уголовно-процессуальный кодекс РФ был принят 18 декабря 2001 г. и в основном введен в действие 1 июля 2002 г. Он провозглашает принципы состязательности уголовного процесса, равноправия сторон обвинения и защиты перед судом, презумпции невиновности, неприкосновенности частной жизни, предполагает осуществление прокурорского надзора и судебного контроля за законностью предварительного расследования уголовных дел.

Несмотря на внешний демократизм ряда норм нового УПК РФ, многие его положения идут вразрез с представлениями международного сообщества о стандартах справедливого судопроизводства, подчас ухудшают

статус обвиняемого (подозреваемого) и его защитника по сравнению с действовавшим до этого советским процессуальным законодательством.

Так, УПК РФ позволяет судье, к которому в пределах 48 часов после фактического задержания доставляется подозреваемый, предоставить стороне обвинения дополнительные 72 часа для поиска улик. Все это время подозреваемый будет находиться под стражей, хотя следователь и прокурор не доказали обоснованность задержания.

При этом, как разъяснила Судебная коллегия по уголовным делам Верховного суда РФ, арестованный, обжалуя в кассационном порядке заключение под стражу, не вправе лично присутствовать при рассмотрении его жалобы судом второй инстанции.

Процедура обжалования задержания подозреваемым и его защитником неэффективна. Прокурор может разбирать такую жалобу на протяжении трех, а при желании — десяти суток, судья обязан рассмотреть жалобу в течение пяти суток. Фактически это означает, что постановление прокурора или судьи по такой жалобе, как правило, неактуально: к моменту вынесения постановления подозреваемый будет уже либо освобожден из-под стражи, либо его задержание официально превратится в арест.

Неявка защитника на судебное заседание, если он не может вступить в процесс в течение пяти суток, хотя бы и по уважительной причине, позволяет лишить подсудимого избранного им защитника и назначить ему адвоката на основании постановления судьи. Допускается заочное разбирательство дел обвиняемых в совершении преступлений небольшой и средней тяжести (максимальный срок наказания — не более пяти лет лишения свободы). Расширен перечень случаев, когда судебное разбирательство уголовного дела может происходить в закрытых заседаниях, причем соответствующие формулировки закона неконкретны и расплывчаты. Отсутствуют реальные гарантии против фальсификации судьями протоколов судебных заседаний.

По преступлениям небольшой или средней тяжести затруднена возможность обжаловать обвинительный приговор. В случае, если подсудимый признал факт совершения преступления, для него закрыта возможность обжаловать в кассационном и апелляционном порядке несоответствие части выводов суда фактическим обстоятельствам дела. Нельзя обжаловать постановление судьи о роспуске коллегии присяжных заседателей, что использовалось судьями для неправомерной фактической отмены оправдательных вердиктов присяжных заседателей путем вынесения постановления об их роспуске.

Представляется, что основная рекомендация по ст. 14 должна быть связана с совершенствованием уже принятого УПК и приведением его в соответствие с принципом состязательности, равноправия сторон и соблюдения прав обвиняемого.

1. Все лица равны перед судами и трибуналами. Каждый имеет право при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе, на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Печать и публика могут не допускаться на все судебное разбирательство или часть его по соображениям морали, общественного порядка или государственной безопасности в демократическом обществе или когда того требуют интересы частной жизни сторон, или — в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо, — при особых обстоятельствах, когда публичность нарушала бы интересы правосудия; однако любое судебное постановление по уголовному или гражданскому

делу должно быть публичным, за исключением тех случаев, когда интересы несовершеннолетних требуют другого или когда дело касается матримониальных споров или опеки над детьми.

Равенство перед судами

По данным правозащитных организаций, суды при рассмотрении уголовных дел, как правило, исходят из полного доверия к сотрудникам милиции и, в целом, к представителям власти, а показания граждан, противоречащие им, ставятся судом под сомнение или даже отвергаются без какой-либо мотивировки. По делу Р. Белевицкого (2001—2002 гг., г. Москва) имелось две группы доказательств. Суд полностью проигнорировал показания Белевицкого, свидетелей его задержания, свидетелей личного досмотра и даже медицинскую справку, подтверждающую наличие у него телесных повреждений после нахождения в милиции. Всем этим показаниям суд противопоставил ничем не подтвержденные показания сотрудников милиции и положил их в основу обвинительного приговора¹⁰³.

Доступ к правосудию

Формально УПК РФ предусматривает возможность обжалования действий дознавателей, следователей и суда (ст. 125 УПК РФ), точно так же формально глава 25 нового Гражданско-процессуального кодекса РФ предусматривает самые широкие возможности для обращения в суд с любыми жалобами на любые действия, бездействие любых должностных лиц и органов, нарушающих конституционные права граждан.

В действительности и практикующие адвокаты, и простые граждане отмечают отсутствие реального доступа к суду. По гражданским делам это, прежде всего, связано с фактической невозможностью попасть на прием к судье. Документы же, направленные в суд по почте, часто теряются, и само дело в таком случае рассматривается гораздо дольше.

Работа канцелярий судов по гражданским делам вызывает большое количество жалоб среди населения. Нормальному доступу к правосудию среди прочего препятствуют неправильная организация и стиль работы канцелярий судов. Только два раза в неделю в определенные часы граждане имеют доступ к материалам своего гражданского дела. Поскольку дел много, то собираются огромные очереди, неделями или даже месяцами гражданам не выдаются решения по их делам.

Для обеспечения доступа граждан к правосудию вводится новое звено судебной системы — мировые судьи.

Закон «О мировых судьях» вступил в силу в 1998 г., но до настоящего времени не во всех регионах России полностью укомплектован штат мировых судей, и, соответственно, функции мировых судей выполняют районные суды, например в г. Москве. Медленное формирование штата мировых судей снижает скорость работы районных судов, которые, несмотря на большую загруженность, по-прежнему разбирают дела, отнесенные к компетенции мировых судей. Кроме того, следует отметить, что в основном штат мировых судей комплектуется из бывших сотрудников МВД и других органов уголовного преследования. Это не обеспечивает независимость и беспристрастность мировых судей, так как такая служебная биография во многом определяет менталитет формируемого

¹⁰³ Здесь и далее вся информация по отдельным делам предоставлена Центром содействия международной защите. См. также сведения об этом деле в комментариях к ст. 9 МПГПП.

корпуса в целом. Кроме того, вновь назначенные мировые судьи могут сохранять личные дружеские отношения с работниками правоохранительных органов и рассматривать дела, подготовленные этими работниками. При этом к компетенции мировых судей отнесено единоличное рассмотрение уголовных дел, по которым в качестве наказания может быть назначено до пяти лет лишения свободы.

Как это вполне справедливо отмечено в Пятом периодическом докладе РФ (п. 105), граждане страны не доверяют судебной власти. Высказанное правительством РФ предположение, что это недоверие может быть преодолено введением института мировых судей, а также учреждением суда присяжных во всех регионах РФ, представляется сомнительным в свете изложенного выше. Тем более что предполагается, что суд присяжных, будучи одним из самых демократичных видов отправления правосудия, будет рассматривать менее одного процента от числа всех уголовных дел.

Общие требования справедливого разбирательства. Оценка допустимости доказательств

На основании ныне действующего УПК РФ реальная состязательность процесса на принципах равенства сторон и их возможностей на практике не может быть обеспечена. Это обусловлено и несовершенством, половинчатостью правовых норм, и неготовностью судейского сообщества изменить свои подходы, отойти от обвинительной установки, существовавшей в судейской практике десятилетиями.

Претворению общей идеи справедливости судебного разбирательства должно было содействовать введение в новый УПК РФ норм, касающихся исключения недопустимых доказательств. В частности, до начала слушания дела судом по существу в рамках так называемого предварительного слушания с тем, чтобы недопустимые доказательства не оказали своего воздействия на внутреннее убеждение судей и не привели к вынесению необоснованного решения.

На практике судьи сознательно отказываются от использования этой нормы, ссылаясь на то, что вопрос об исключении доказательств будет рассмотрен в ходе слушания дела по существу либо даже при вынесении приговора в совещательной комнате. Подобная практика демонстрирует полное непонимание или игнорирование данной нормы как гарантии устранения из судебного разбирательства всей совокупности недопустимых доказательств и исключения их воздействия на судей. Так, весной 2003 г. по делу Эрнана Окампо Хименеса защита подготовила подробное мотивированное ходатайство об исключении целого ряда документов из числа доказательств в связи с различными, существенными нарушениями процессуальных норм. Судья Пресненского межмуниципального районного суда г. Москвы Е. Филиппова ограничилась вынесением постановления, где в одной фразе было сказано, что все эти ходатайства удовлетворению не подлежат. Мотивы и доводы не приводились.

При вынесении приговора суды, как правило, не исключают недопустимых доказательств.

Так, по многим делам защитой ставится вопрос о недопустимости таких доказательств, как заключения по результатам экспертиз, назначение и проведение которых было осуществлено с нарушением закона. Суды игнорируют такого рода обстоятельства и не исключают на этом основании указанные доказательства. По многим делам судами использовались в качестве доказательств показания обвиняемых, которые, по ут-

верждениям обвиняемых, были получены от них в результате психического и физического давления, т. е. основанием осуждения часто является недобровольный самооговор подсудимого.

Независимость суда

Реальная независимость суда складывается из нескольких аспектов. Российское законодательство предусматривает ряд гарантий финансовой независимости судей, в частности финансирование заработной платы из федерального бюджета. По данным Нижегородского общества прав человека, средняя зарплата судей районного звена составляет около 6000 рублей (около \$200), а областных судов — 8500—9000 рублей (\$280—290). Но финансирование далеко не всегда поступает из федерального бюджета в полном объеме. В г. Москве судьи получают дополнительные выплаты из муниципального бюджета, тем самым оказываясь в зависимом положении от московских властей.

Кроме того, законодательство гарантирует судьям ряд других льгот и благ, таких, как предоставление жилой площади, установка домашнего телефона, предоставление мест в детских дошкольных учреждениях. В соответствии с Федеральным законом «О статусе судей» местная администрация обязана не позднее чем через шесть месяцев после наделения судьи полномочиями предоставить ему во внеочередном порядке благоустроенную отдельную квартиру по месту нахождения суда. Квартира предоставляется за счет средств местного бюджета с последующей компенсацией из федерального бюджета в срок не более шести месяцев. Но компенсация из федерального бюджета происходит не всегда. Таким образом, условия быта судьи напрямую зависят от местной администрации, что делает независимость судей от исполнительной власти условной.

Финансирование материально-технической базы судов также производится, как правило, из бюджета региональных властей, что ставит их в зависимость от местной администрации в целом.

Закон «О статусе судей» (ч. 2 ст. 11) устанавливает, что федеральные судьи назначаются первоначально на срок три года, и только по истечении этого срока судья может быть назначен на ту же должность уже без ограничения срока. На практике это означает, что судьи в течение первых трех лет исполнения судейских полномочий находятся под постоянной угрозой того, что они могут быть лишены судейского статуса. Это мешает им принимать независимые решения, т. к. по истечении трех лет им без указания причин может быть отказано в получении судейского статуса.

Особую озабоченность в части соблюдения принципа беспристрастности суда вызывает повсеместно существующий в России порядок распределения дел в судах. Он осуществляется произвольно председателем суда и зависит только от его выбора. Никаких жребиев, списков очередности или иных условий случайного подбора судей не применяется. Требования закона о жеребьевке относятся только к народным заседателям и весьма часто нарушаются, как это видно из решения Европейского суда по делу «Посохов против России».

Все это приводит к тому, что по-прежнему существуют так называемые заказные дела, и председатель суда располагает всеми условиями для того, чтобы назначить для рассмотрения отдельных дел определенных судей. Полугласно существует институт «допущенных» судей. Так, судьи Кузнецова и Комарова Московского городского суда, как правило, рассматривают такие категории дел, как обвинение в шпионаже, и другие дела, связанные с государственной тайной, а также многие дела, рассле-

дование по котором производило ФСБ. При этом осуществляется так называемое оперативное сопровождение дела, когда оперативные сотрудники ФСБ, по существу, командуют порядком в судебном заседании, вопросами назначения и отложения слушания дела, вопросами допуска в зал участников процесса т. п.

Все такие процессы происходят в закрытом судебном разбирательстве, причем суд отказывает в публичном слушании дела не только в отношении определенных секретных вопросов. В закрытом порядке слушается все дело в целом, включая такие вопросы, как характеристика личности, заявления, не содержащие государственной тайны, но касающиеся нарушений прав человека и процессуальных прав обвиняемого. Этим часто определяется и содержание приговора.

О военных судах

С точки зрения независимости судебной власти особую озабоченность вызывает система военной юстиции, в частности военных судов.

1. Двойное подчинение системы органов военных судов

Формально ст. 5 Закона о военных судах провозглашает «самостоятельность военных судов и независимость судей военных судов». Однако в ст. 2 Закона «Законодательство Российской Федерации о военных судах» перечисляются все законы, которые регламентируют деятельность военных судов на территории России. Перечень этих законов, как это видно из текста статьи, не является исчерпывающим.

Это означает, что деятельность военных судов в соответствии со ст. 2 упомянутого закона, также как и статус судей в соответствии со ст. 26, может регламентироваться неопределенным числом нормативных актов, относящихся к регулированию деятельности Вооруженных Сил России. В т. ч. и Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе», который регламентирует присягу, подчиненность, субординацию. Все военнослужащие по военной принадлежности подчинены Министерству обороны РФ.

Ч. 4 ст. 35 Закона, в частности, говорит: «...За судьями военных судов и Военной коллегии сохраняется статус военнослужащих, проходящих военную службу по контракту...» В Законе в отношении судей употреблены такие термины как: «военнослужащие, прикомандированные... к военным судам», при этом в той же ст. 35 указывается, что «...прикомандирование военнослужащих осуществляется по представлению председателя Верховного суда Российской Федерации...», но кем осуществляется прикомандирование — не указано.

Кроме того, военные суды, например, Ракетных войск или Военно-морского флота, образуются и действуют в системе своего рода или вида войск. Это в любом случае оказывает влияние на порядок функционирования судов.

2. Двойное финансирование и социальное обеспечение за счет военного ведомства

Ст. 32 ч. 2 Закона о военных судах утверждает: «Обеспечение военных судов, Военной коллегии и соответствующего подразделения Судебного департамента транспортом, средствами связи, вооружением, служебными помещениями, их обслуживание, эксплуатация и охрана, а также хранение архивов осуществляются соответствующими органами Воору-

женных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов с оплатой фактически произведенных ими расходов соответственно Судебным департаментом и Верховным судом Российской Федерации...»

Из данной нормы следует, что система военных судов не отделена от армии, т. к. эта система живет и функционирует в рамках всей структуры Вооруженных Сил страны, чем обеспечивается неизбежное влияние военного ведомства на деятельность системы военных судов в организационно-административной и иных областях.

2. Каждый обвиняемый в уголовном преступлении имеет право считаться невиновным, пока виновность его не будет доказана согласно закону.

Публичные высказывания о виновности лица в выступлениях прессы и высших руководителей страны

Комитет по правам человека ООН, рассмотрев дело «Гридин против РФ» (2000 г.), установил, что преждевременные заявления руководителя органа внутренних дел страны о виновности Гридина нарушили его право, гарантированное п. 2 ст. 14 МПГПП, и сделал ссылку на General Comments, которые рекомендуют представителям власти воздерживаться от преждевременных публичных заявлений, выражающих уверенность в виновности лица. Российской Федерации было предложено, наряду с другими предписаниями, представить сведения о мерах, принятых для недопущения подобных нарушений в будущем.

Решение КПЧ ООН по делу Гридина не выполнено, а «прецедент Гридина» многократно повторялся российскими властями.

По делу В. Моисеева, обвиненного в шпионаже, директор ФСБ РФ В. Путин публично выразил уверенность в совершении Моисеевым государственной измены в форме шпионажа¹⁰⁴. Впоследствии, когда выносился приговор по делу Моисеева (В. Путин стал Президентом России), приговор в отношении Моисеева остался обвинительным.

Высказывание уверенности в виновности лица в предварительных решениях суда

Принцип презумпции невиновности иногда толкуется судьями ошибочно. Судья Бессарабова (Кунцевский межмуниципальный районный суд г. Москвы) еще до рассмотрения дела С. Акулинина (2000 г.) и других записала в своем предварительном определении, что «подсудимые совершили тяжкое преступление». Несколько месяцев спустя эта же судья вынесла в отношении всех подсудимых обвинительный приговор. Московский городской суд не усмотрел нарушения принципа презумпции невиновности в действиях судьи Бессарабовой.

Презумпция невиновности и практика длительного содержания обвиняемого под стражей до вынесения решения судом

Многочисленные случаи длительного и сверхдлительного содержания лиц под стражей до вынесения приговора, некоторые из которых были приведены в настоящем докладе, несовместимы с соблюдением принципа презумпции невиновности.

¹⁰⁴ Комсомольская правда. 1999. Июль. См. также сведения об этом деле в комментарии к ст. 9 МПГПП.

Учитывая условия содержания всех заключенных¹⁰⁵, а в особенности заключенных, содержащихся в СИЗО в ожидании приговора, трудно представить себе, что власть допускает невиновность этих людей.

Место подсудимого в ходе судебного заседания

Следует отметить, что практически все залы судебного заседания, в которых рассматриваются уголовные дела, оборудованы специальными местами для подсудимых. Эти места отгорожены от остального зала железной решеткой, их площадь составляет примерно 3 м², и поэтому их называют «клетками». Судьи часто настаивают на том, чтобы даже те подсудимые, которые не содержатся под стражей, находились в «клетке». Присутствие подсудимого во время судебного разбирательства в «клетке» создает впечатление виновности подсудимого еще до того, как суд вынес приговор, т. к. подсудимый уже находится «за решеткой». Таким образом, существование «клеток» в залах судебных заседаний существенно противоречит принципу презумпции невиновности.

Презумпция невиновности и бремя доказывания. Толкование сомнений в пользу обвиняемого

Принцип презумпции невиновности в России, как правило, для рядовых членов общества не действует. На практике именно на обвиняемого возлагается обязанность доказывать свою невиновность. Но даже если обвиняемый и его защитник смогли предоставить убедительные доказательства, такие доказательства судьями часто игнорируются или отвергаются с формулировкой, например, что свидетелям суд не доверяет, т. к. они пытаются помочь обвиняемому избежать ответственности за содеянное (дело Белевицкого).

Принцип презумпции невиновности включает также обязанность суда толковать неразрешимые сомнения в пользу подсудимого.

Согласно новому УПК РФ, в ряде случаев бремя доказывания возлагается на сторону защиты. Например, доказыванию подлежат «обстоятельства, исключающие преступность и наказуемость деяния». Сторона защиты обязана заблаговременно представлять следствию свидетелей алиби обвиняемого (подозреваемого); в противном случае судья в ходе предварительного слушания отказывает в ходатайстве о вызове таких свидетелей в суд для допроса. Защитнику разрешается собирание доказательств, однако их приобщение к материалам дела зависит от усмотрения противной стороны — следователя, прокурора. Эти должностные лица, а также милицейские дознаватели, как правило, не имеющие высшего юридического образования, вправе своей властью объявлять лишенными юридической силы оправдательные доказательства. Такое происходит, в частности, когда сами эти органы, умышленно или по неосторожности, нарушают требования процессуального законодательства при собирании доказательств. Защитник не упоминается среди лиц, уполномоченных проверять доказательства и оценивать их по внутреннему убеждению.

3. Каждый имеет право при рассмотрении любого предъявляемого ему уголовного обвинения как минимум на следующие гарантии на основе полного равенства:

¹⁰⁵ См. комментарий к ст. 10 МПГПП.

а) быть в срочном порядке и подробно уведомленным на языке, который он понимает, о характере и основании предъявляемого ему уголовного обвинения;

Как уже отмечалось в комментарии к п. 2 ст. 9 МПГПП, многие обвиняемые бывают информированы обо всех обвинениях против них только к концу предварительного следствия. Такая практика, в частности, имела место в отношении Эрнана Окампо Хименеса и С. Акулинина¹⁰⁶.

Но правом быть информированным об обвинении «в срочном порядке и подробно» должны обладать не только те, кто содержатся под стражей. Подозреваемому или обвиняемому должно быть сообщено о предъявляемом обвинении в письменной или устной форме с указанием фактических обстоятельств дела и норм закона.

Относительно лиц, не владеющих языком судопроизводства, часто нарушается требование о том, что они должны быть уведомлены о предъявленном обвинении на понятном им языке. Это требование было нарушено по делам многих иностранных граждан: нигерийки А. М. (задержана в 1997 г.), британской подданной К. Х. (1997 г.), колумбийца Эрнана Окампо Хименеса (2001 г.), американки Х. (1997 г.).

б) иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты и сноситься с выбранным им самим защитником;

Это право часто нарушается в силу нижеследующего:

- следствие ограничивает доступ обвиняемого к доказательствам в течение всего следствия, в результате чего обвиняемый и его защитник оказываются безоружными против располагающего всем объемом информации обвинения. Эта асимметричность прав обвинения и защиты предусмотрена законом: российское законодательство гарантирует доступ обвиняемого ко всем доказательствам, имеющимся против него, только на стадии выполнения ст. 218 УПК РФ, т. е. по окончании предварительного расследования, которое, согласно закону, может продолжаться 6, 12 и даже 18 месяцев;
- доступ адвоката к своему подзащитному, что особенно важно в начальный период расследования, часто затруднен тем, что адвокат по-прежнему не имеет права прохода к своему подзащитному без соответствующего разрешения следователя и суда. Даже решение Конституционного суда РФ по этому вопросу не прекратило эту практику.

с) быть судимым без неоправданной задержки;

Это право наряду с правом, предусмотренным п. 3 ст. 9 МПГПП, гарантирует разбирательство без неоправданной задержки, и не только для лиц, содержащихся под стражей. Это право касается общей длительности судебного разбирательства, включая и досудебную стадию, и рассмотрение дела судами первой и кассационной инстанций, а также все виды «доследований» и пересмотров дела вплоть до вынесения окончательного решения по делу. Подробнее см. комментарий к п. 3 ст. 9 МПГПП.

¹⁰⁶ См. также сведения об этом деле в комментарии к ст. 9 МПГПП.

d) быть судимым в его присутствии и защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника; если он не имеет защитника, быть уведомленным об этом праве и иметь назначенного ему защитника в любом таком случае, когда интересы правосудия того требуют, безвозмездно для него в любом таком случае, когда у него нет достаточно средств для оплаты этого защитника;

Нарушение права человека быть судимым в его присутствии — достаточно редкое явление, однако по политически мотивированным делам подобное нарушение имело место. Примером может служить дело А. Литвиненко (2002 г.), бывшего сотрудника ФСБ, сделавшего сенсационное заявление о причастности ФСБ к совершению ряда преступлений. Он был осужден военным судом Наро-Фоминского гарнизона заочно к лишению свободы условно.

e) допрашивать показывающих против него свидетелей или иметь право на то, чтобы эти свидетели были допрошены, и иметь право на вызов и допрос его свидетелей на тех же условиях, какие существуют для свидетелей, показывающих против него;

Жалобы на нарушение этого права являются весьма распространенными в практике правозащитных организаций. Согласно ранее действовавшему УПК РСФСР, обвинение в конце обвинительного заключения предоставляло «список лиц, подлежащих вызову в суд», и этот список свидетелей судом никогда не подвергался сомнению. Ходатайства защиты о вызове свидетелей очень часто отклонялись, притом что допрос этих лиц имел существенное значение для дела.

Сюда же можно отнести нарушения, связанные с необеспечением равных условий допроса обвинения и защиты. Например, очень часто лица допрашиваются обвинением на предварительном следствии, и, таким образом, обвинение имеет возможность задать допрашиваемому лицу любой вопрос, могущий поставить под сомнение или подкрепить любые показания лица. Защита такого права лишается во всех случаях, когда суд против ее воли оглашает показания лица, допрошенного во время предварительного расследования, не вызывая это лицо в суд. При этом возражения защиты во внимание не принимаются.

Несмотря на то, что вступивший в действие новый УПК РФ содержит прямой запрет на оглашение показаний не явившихся в суд свидетелей, тем не менее, суды часто принимают решения об оглашении показаний, несмотря на активные протесты со стороны защиты.

f) пользоваться бесплатной помощью переводчика, если он не понимает языка, используемого в суде, или не говорит на этом языке;

Данное право также не является формальным, оно должно обеспечиваться не только присутствием переводчика, но и точным, адекватным переводом всего хода процесса, а не только показаний обвиняемого и вопросов к нему. Пример: дело британской подданной К. Х. (1997 г.) — приговор был отменен Московским городским судом в связи с плохим качеством перевода и бездействием судьи в отношении обеспечения права подсудимой на адекватный и полный перевод.

g) не быть принуждаемым к даче показаний против самого себя или к признанию себя виновным.

Большинство показаний, содержащих самооговор, в России добываются милицией при помощи пыток и других видов жестокого обращения. Несмотря на то, что такие доказательства по новому УПК должны признаваться недопустимыми, судьи нередко отказывают в удовлетворении ходатайств об исключении доказательств в связи с применением пыток во время допросов. (см. комментарий к ст. 7 МППП).

4. В отношении несовершеннолетних процесс должен быть таков, чтобы учитывались их возраст и желательность содействия их перевоспитанию.

В России отсутствует специализированная система ювенальной юстиции, хотя законодательство предусматривает определенные дополнительные гарантии для несовершеннолетних, такие, как обязательное участие при производстве следственных действий адвоката и педагога. Однако карательный характер уголовного судопроизводства в целом распространяется также и на судебные разбирательства в отношении подростков.

Нередки случаи, когда несовершеннолетним без достаточных оснований назначается наказание в виде реального лишения свободы с отбыванием в колониях, тогда как их перевоспитание очевидно более эффективно могло бы быть реализовано в семье, а их изоляция от общества не являлась необходимой.

Так, С. Акулинин, угнавший с друзьями автомобиль, был приговорен (2000 г.) к трем годам лишения свободы, несмотря на то, что он положительно характеризовался и по месту учебы, и по месту жительства, проживал в благополучной семье и через три недели ему предстояла защита диплома. По другому делу судья Гагаринского суда г. Москвы Афонина приговорила к двум годам лишения свободы двух подростков за кражу котлет и пельменей. Подростки явно недоедали, у одного из них умерла мать, а отец, инвалид Чернобыля, был без работы.

6. Если какое-либо лицо окончательным решением было осуждено за уголовное преступление и если вынесенный ему приговор был впоследствии отменен или ему было даровано помилование на том основании, что какое-либо новое или вновь обнаруженное обстоятельство неоспоримо доказывает наличие судебной ошибки, то это лицо, понесшее наказание в результате такого осуждения, получает компенсацию согласно закону, если не будет доказано, что указанное неизвестное обстоятельство не было в свое время обнаружено исключительно или отчасти по его вине.

Российское законодательство предусматривает гарантии выплаты компенсации в случае незаконного привлечения к уголовной ответственности тогда, когда факт незаконного привлечения установлен в судебном порядке. Но данные гарантии реализуются крайне редко, поскольку число оправдательных приговоров крайне низко. Кроме того, существует порядок прекращения уголовных дел по так называемым нереабилитирующим основаниям, который чаще всего используется для прекращения заведомо проигрышного для обвинения уголовного дела.

7. Никто не должен быть вторично судим или наказан за преступление, за которое он уже был окончательно осужден или оправдан в соответствии с законом и уголовно-процессуальным правом каждой страны.

Возможность отмены предыдущих судебных решений, в частности оправдательного приговора, в порядке надзора по инициативе должностных лиц приводила к нестабильности судебных решений и, в целом, к нарушению права на справедливый суд, т. к. одной из составляющих справедливого суда является стабильность вынесенного решения. По существовавшей практике участники процесса фактически постоянно находились под риском отмены предыдущих судебных решений.

Дела, закончившиеся оправдательными приговорами, продолжают пересматриваться по протесту прокуратуры, несмотря на то, что Конституционный суд в своем Постановлении указал на то, что отмена оправдательных приговоров в порядке надзора по протесту прокуратуры недопустима.

По делу в отношении Радчикова после длительного судебного разбирательства был постановлен оправдательный приговор, который был оставлен в силе кассационной инстанцией. Однако спустя год прокуратурой был внесен протест, и оправдательный приговор был отменен, а дело направлено на новое судебное рассмотрение.

Наиболее ярко иллюстрирует произвол государства в вопросе изменения судебных решений ситуация, сложившаяся с решениями по делам инвалидов-чернобыльцев. После принятия ЕСПЧ решения по гражданскому делу «Бурдов против РФ», которым невыплата присужденной Бурдову компенсации признавалась нарушением прав человека, большое количество аналогичных решений, принятых в пользу заявителей, было отменено в порядке надзора. Следует отметить, что многие участники ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС не могут получить компенсационные выплаты, права на которые были подтверждены судебными решениями.

Понятие «справедливое судебное разбирательство» включает в себя право заинтересованного лица на то, что судебное решение, вынесенное по его делу (будь то гражданское или уголовное дело), в какой-то определенный момент станет окончательным и не будет изменено ни при каких обстоятельствах. Такой подход является основой правовой стабильности в государстве.

В приведенных случаях имеет место яркий пример «нестабильности судебного решения», которая образует нарушение п. 7 ст. 14 МПГПП в силу несовместимости подобной нестабильности с соблюдением права лица на справедливое судебное разбирательство.

СТАТЬЯ 17

1. Никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции или незаконным посягательствам на его честь и репутацию.

2. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств.

Право на неприкосновенность частной жизни (приватность) в Российской Федерации поддерживается Конституцией (ст. 23), рядом международных соглашений и федеральных законов. В Уголовном кодексе предусмотрена ответственность за нарушение приватности, в основном — штрафы (ст. 137, 138). Формы защиты приватности самими гражданами

в общем виде устанавливаются Гражданским кодексом. Тем не менее уровень защиты этого права можно оценить как невысокий.

В России, особенно в г. Москве, широко практикуются нелегальный сбор и распространение информации о частных лицах и организациях. Популярностью пользуются данные о покупке (продаже) автомобилей и об их владельцах, данные паспортов и загранпаспортов российских граждан, данные Московской регистрационной палаты, данные по недвижимости (покупка, продажа квартир, их параметры, местонахождение и собственники), базы данных налоговой инспекции, информация о лицах, находящихся в розыске или имеющих судимость. Вся эта информация имеет источником государственные структуры. Данные нелегально записываются на компакт-диски, продаются на улицах и через Интернет. Попадают и более редкие базы данных, например информация из изъятых милицией записных книжек и деловых бумаг подозреваемых. Стоимость базы данных колеблется от \$10 до \$1500 в зависимости от темы, объема, точности и свежести информации. Базы данных на компакт-дисках продаются вместе с программной оболочкой, которая дает возможность поиска, обработки и анализа информации. Можно договориться с продавцом о регулярном обновлении данных.

В феврале 2001 г. крупная коммерческая фирма «Интегрум-техно», которая специализируется в области компьютерных технологий, оказалась в центре разбирательства, напрямую связанного с размещением персональных данных в Интернете. В начале 2003 г. в СМИ широко освещался скандал с раскрытием базы данных одного из крупнейших операторов сотовой связи МТС. Информация о более чем 3,5 млн клиентах компании, включая домашние адреса, телефоны и прошедшие платежи, продавалась на компакт-дисках.

За борьбу с преступлениями в сфере высоких технологий отвечают специально созданные отделы в правоохранительных органах (отделы «Р»). Однако нам не известны случаи, когда поставщик, посредник или продавец такой базы данных был привлечен к уголовной ответственности за нарушение неприкосновенности частной жизни. Правовой статус базы персональных данных остается неопределенным. Наличие в Конституции РФ гарантии неприкосновенности частной жизни и принцип прямого действия самой Конституции правоохранительные органы, как правило, считают недостаточными для возбуждения уголовного дела.

Российское законодательство в области защиты персональных данных несовершенно. Основопологающим в этой сфере считается Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации», принятый в 1995 г. В ст. 11 Закона в общем виде говорится о персональных данных. Перечень персональных данных и режим их защиты должны, согласно ст. 11 и 21, устанавливаться федеральным законом (законом о персональных данных). До настоящего времени такой закон в России не принят. Варианты законопроектов предлагались в 1998 г. (депутаты О. Финько, Ю. Нестеров и др.) и в октябре 2000 г. (депутаты К. Ветров, А. Шубин и др.), но Государственная Дума эти проекты не рассматривала.

Гражданский кодекс РФ относит неприкосновенность частной жизни к охраняемым законом нематериальным благам (ч. 2 ст. 150 ГК РФ). Сюда также отнесены достоинство личности, личная неприкосновенность, честь и доброе имя, деловая репутация, личная и семейная тайна. Если гражданину причинен моральный вред (физические или нравственные страдания) действиями, нарушающими его личные неимущественные права либо посягающими на принадлежащие гражданину другие нематериальные блага, а также в других случаях, предусмотренных законом, суд

может возложить на нарушителя обязанность денежной компенсации указанного вреда (ст. 151 ГК РФ). Однако практики обращения граждан в суд с требованиями компенсации морального вреда, возникшего вследствие разглашения их персональных данных, в России нет. Наблюдатели объясняют это тем, что законодательство в области защиты приватности, на которое мог бы эффективно опираться в суде заявитель, отсутствует, а назначаемые российскими судами суммы возмещения морального вреда обычно малы.

В новом Кодексе об административных правонарушениях РФ (вступил в действие с 1 июля 2002 г.) также установлена ответственность за нарушение «порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных)» (ст. 13.11). Однако и в этом Кодексе говорится, что упомянутый порядок должен определяться федеральным законом (законом о персональных данных), который до сих пор в России не принят.

Нет также и отдельного закона о доступе граждан к информации. В законодательстве существует запутанная система общедоступной информации и «тайны».

Тайна связи гарантируется Федеральным законом «О связи». Гарантии приватности содержатся также в Федеральном законе «Об оперативно-розыскной деятельности в РФ». Федеральная служба безопасности обеспечивает для себя возможность контроля над коммуникациями с помощью СОРМ («Системы оперативно-розыскных мероприятий»). Вслед за внедрением в 1994—1995 гг. СОРМ-1 в телефонной сети в 1998 г. эта система (СОРМ-2) была распространена на Интернет. Доступной статистики нарушений прав человека при использовании этой системы не существует; по утверждениям представителей ФСБ, нарушений вообще нет. Операторы связи принимают СОРМ как вынужденный компромисс. Среди них нет однозначности в подходе к неприкосновенности частной жизни клиентов. Операторы связи стараются привести договоры с клиентами в соответствие с требованиями российского законодательства, ожиданиями спецслужб и «компетентных органов», собственными представлениями о безопасности и конфиденциальности данных. Несогласие с планом по внедрению системы СОРМ на узле связи может стать причиной жесткого давления на оператора связи со стороны властей (как это было в случае с волгоградским Интернет-провайдером «Байярд-Славия Коммьюникейшнс»).

Случаи привлечения к уголовной ответственности за нарушение тайны переписки, телефонных переговоров и иных видов коммуникаций немногочисленны.

В последние годы понятие «персональные данные» проявляется в законотворчестве. Так, в Налоговом кодексе (ч. I принята в июле 1998 г.) к персональным данным отнесены: фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, пол, адрес места жительства, данные паспорта или иного документа, удостоверяющего личность налогоплательщика, гражданство (ст. 84 ч. 1). Ст. 85—90 Трудового кодекса РФ (принят в декабре 2001 г.) вводят ограничения на сбор данных по содержанию и объему, устанавливают гарантии соблюдения прав работников при использовании и передаче их персональных данных, закрепляют право на доступ, копирование и исправление своих данных и т. д. К числу последних законодательных инициатив относится и предложенная новая редакция Федерального закона «О связи». В ст. 50 законопроекта вводятся гарантии защиты данных, которые пользователь сообщает оператору связи. Сведения об абонентах (правда, только о физических лицах) считаются кон-

фиденциальной информацией, не могут быть включены в справочно-информационные издания и использоваться для справочно-информационного обслуживания без письменного согласия самих абонентов. Подобные условия определены и для номеров абонентов.

Специальные государственные структуры по защите приватности (уполномоченный или комиссия по приватности/персональным данным) отсутствуют. Судебная палата по информационным спорам при Президенте РФ (в задачи этого квазисудебного органа входила защита прав граждан на неприкосновенность частной жизни) была упразднена президентским указом в июне 2000 г. В деятельности федерального Уполномоченного по правам человека проблеме приватности отводится незначительное внимание. Среди общественных объединений нет таких, которые бы считали защиту приватности своим главным профильным направлением. Несколько правозащитных организаций занимаются, в числе прочего, просветительской работой по теме приватности.

Таким образом, несмотря на ряд положительных изменений последних лет, в целом уровень реальной защищенности приватности в Российской Федерации остается невысоким. Ощущается потребность в правовом просвещении граждан и государственных служащих, необходимость постепенного ухода от традиционного пренебрежения к приватности и развития уважительного отношения к этому фундаментальному праву человека.

СТАТЬЯ 18

1. Каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии. Это право включает свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору и свободу исповедовать свою религию и убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком, в отправлении культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учений.

2. Никто не должен подвергаться принуждению, умаляющему его свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору.

3. Свобода исповедовать религию или убеждения подлежит лишь ограничениям, установленным законом и необходимым для охраны общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц.

4. Участвующие в настоящем Пакте Государства обязуются уважать свободу родителей и в соответствующих случаях законных опекунов, обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями.

С принятием в 1990 г. Закона «О свободе вероисповеданий» в России установился режим практически неограниченного религиозного плюрализма. В декабре 1993 г. основы свободы совести и религиозного плюрализма были закреплены в Конституции РФ: не только подтверждены принципы отделения религиозных организаций от государства и свободы совести, но зафиксировано равноправие религиозных объединений перед законом (ст. 14 п. 2).

С другой стороны, быстрый рост новых религиозных движений, а также известных, но малораспространенных ранее в России религиозных организаций вызывал серьезное беспокойство у части общества, по тем или иным причинам не принимающей столь широкого религиозного плюрализма. Это привело, начиная с 1993 г., к серии попыток ограничить свободу индивидуальной и организованной публичной религиозной дея-

тельности. Такие попытки были кодифицированы нормативными актами, принятыми во многих регионах.

В 1997 г. был принят Закон «О свободе совести и о религиозных объединениях». Этот закон лишил религиозные группы, официально существующие в России менее 15 лет, права создавать религиозную организацию и тем самым лишил их права заниматься религиозным образованием, публично проповедовать, вести хозяйственную деятельность и т. д. Впрочем, такой мощный дискриминационный инструмент был весьма значительно ослаблен решением Конституционного суда РФ от 23 ноября 1999 г., в соответствии с которым эта норма не может применяться к тем из них, кто был зарегистрирован к моменту вступления закона в силу (практически все действующие сейчас в России религиозные группы существовали к 1997 г., и почти все они зарегистрировались тогда как организации, если хотели).

Закон 1997 г. должен был бы отменить региональные законы в этой сфере, но отменены они не везде. И даже появляются новые. Например, в Белгородской области в декабре 2002 г. принят местный Административный кодекс, вводящий штраф за «приставание к гражданам с целью... навязывания религиозных убеждений», хотя такого правонарушения в Кодексе об административных правонарушениях РФ нет.

Сейчас можно констатировать, что в России свобода вероисповедания (индивидуальный религиозный выбор, индивидуальные молитвенные практики и т. п.) обеспечена достаточно полно. Подтвержденных сведений о преследованиях отдельных верующих, о дискриминации по религиозному признаку на рынке труда и т. д. нет. Неизвестно и о каких-либо преследованиях из-за перемены верующими своей религиозной идентификации или из-за отказа от религии вообще. Но нельзя сказать, что не нарушается право на публичную реализацию свободы совести, т. е. на создание и деятельность религиозных организаций, на проповедь, на обучение религии.

Многие религиозные организации вынуждены судиться с органами прокуратуры, требующими их ликвидации. Как правило, прокуратура проигрывала такие судебные процессы, но они продолжаются и сильно затрудняют деятельность религиозных организаций. Например, процесс о ликвидации московской организации Свидетелей Иеговы тянется с 1999 г.¹⁰⁷ Иногда прокуратуре все-таки удается ликвидировать религиозную организацию; недавний показательный пример — закрытие в марте 2003 г. пятидесятнической семинарии во Владивостоке на том основании, что у нее не было лицензии на образовательную деятельность, хотя лицензии для обучения религии не требуется.¹⁰⁸ Продолжаются даже иски с требованием ликвидировать организацию как не прошедшую перерегистрацию в 1998—2000 гг.¹⁰⁹, хотя это прямо запрещено решением Конституционного суда РФ от 7 февраля 2002 г.

Наиболее распространенный вид произвольных ограничений для религиозных организаций — помехи со стороны властей в строительстве культовых зданий. Чаще всего с такими трудностями сталкиваются мусульмане и протестанты. Эти помехи варьируются от многолетних проволочек до прямого отказа. Как правило, эти проблемы связаны не только с позицией чиновников, но и с протестами части населения и религиозных лидеров

¹⁰⁷ Подробности см. на сайте «Свидетелей Иеговы». (<http://www.jw-media.org>).

¹⁰⁸ Geraldine Fagan. Court closes down Bible College // Forum 18 News Service. (<http://www.forum18.org>).

¹⁰⁹ См., например: «Московское управление юстиции пытается ликвидировать Царство Божие» (<http://www.newsru.com>).

регионального религиозного большинства (так было при строительстве православного храма в г. Набережных Челнах (Республика Татарстан), мечети в г. Сергиевом Посаде (Московская область), костела в г. Пскове и т. д.). Незаконность таких действий не останавливает чиновников; например, в апреле 2003 г. мэр г. Южно-Сахалинска Ф. Сидоренко, вопреки решению областного суда, запретил строительство молитвенного дома Свидетелей Иеговы, а здание изъял в пользу города¹¹⁰.

Известны случаи противодействия в распространении учения, печатных изданий религиозных организаций. Так, в 2001 г. в Пензенской области начальник УИН запретил распространение в исправительных учреждениях религиозной литературы пятидесятнической церкви «Живая вера». Причем отказ был мотивирован тем, что начальник УИН получил «установку» из «окружения губернатора Бочкарева». В дальнейшем распространение газеты церкви «Живая вера» было затруднено и в области в целом: распространители издания, как правило, задерживались милицией¹¹¹.

Эти неправомерные ограничения носят не систематический характер. Но периодически дискриминационное отношение местных властей к тем или иным религиозным объединениям становится комплексным и вследствие этого особенно опасным. Так, в г. Чехове Московской области организационному комитету Христианских евангелических Церквей было отказано в публичной демонстрации фильма «Иисус» на основании устного распоряжения главы районной администрации, который заявил, что этот фильм пропагандирует «чужую, неправославную веру» (такие же запреты были и в других городах). Вскоре после этого неизвестными был подожжен дом, где проходили молитвенные собрания, а затем общине отказали в аренде помещения для богослужений. Пастор одной из пятидесятнических общин был неоднократно избит. Все эти действия привели к фактической невозможности коллективного исповедания общиной своей веры. Здесь же имеет место ситуация, когда противоправные действия в отношении духовенства не получают должной оценки и тщательного расследования со стороны власти, что может косвенно усилить позиции тех, кто реализует свои религиозные предубеждения¹¹².

Особенно часто проблемы возникают у религиозных организаций, сотрудники и духовные лица которых — иностранцы: их нередко высылают из страны или отказывают им во въездной визе без объяснения причин. В 1998—2002 гг. так поступали с буддистами, евангелистами, мормонами, последователями «Церкви Христа» и т. д. В 2002 г. это остро почувствовали католики, у которых были высланы пятеро священников, включая епископа. С начала 2003 г. положение таких религиозных организаций дополнительно усугубляется сложным механизмом получения вида на жительство, установленным новым законом «Об иностранных гражданах». В 2003 г. по этому закону уже высланы из России католический священник и раввин.

Порой давление на религиозные организации обосновывается борьбой с терроризмом. Особенно часто такого рода аргументы звучат со стороны духовных управлений мусульман, которые нетерпимо относятся друг к другу и к мусульманским общинам, не входящим в такие структуры. Обычно подозрения властей не подтверждаются, а помехи религиозной деятельности создаются серьезные: обыски, изъятия литературы, пресе-

¹¹⁰ Сообщение телепрограммы «Вести Сахалин-Курилы». 2003. 16 апр. (<http://www.gtrk.ru>).

¹¹¹ Свобода убеждений, совести и религии // Права человека в регионах РФ: Доклад 2001 г. М.: МХГ, 2002.

¹¹² Там же.

чение молитвенных собраний и т. д.¹¹³ В Республике Дагестан в 2000 г., борясь с исламским экстремизмом, даже законодательно запретили ваххабизм, целое течение в исламе, и официально учредили духовную цензуру.

С террористической угрозой зачастую смешивается представление об угрозе культурной и религиозной идентичности, исходящей, в первую очередь, из-за границы. Эта угроза фигурирует в принятых в 2000 г. «Концепции национальной безопасности РФ» и «Доктрине информационной безопасности РФ». Уже устоялось соответствующее понятие — «духовная безопасность», и о ней охотно рассуждают высокопоставленные чиновники и политические руководители. В середине 90-х годов как источник угрозы рассматривались только новые религиозные движения, именуемые «тоталитарными сектами»; но при этом сколько-нибудь внятного определения круга таких опасных групп никогда не было, и круг имел тенденцию к расширению. Эта тенденция привела к тому, что в последние год-два на высоком уровне неоднократно была продекларирована необходимость закрепления привилегированного статуса так называемых традиционных религиозных организаций, к которым относят на практике семь самых крупных организаций православных, мусульман, буддистов и иудеев. Связь религии и этничности при этом зачастую интерпретируется как причина для господствующего положения основной религиозной организации «титულიной нации» региона¹¹⁴. Законодательно все это не реализовано (хотя проекты есть), но в регионах губернаторы и чиновники очень часто руководствуются именно указанными идеологическими соображениями, когда финансируют из бюджетных средств только «традиционные» организации, требуют их санкции при рассмотрении обращений иных религиозных объединений и т. д. Помимо новых религиозных движений, самое серьезное давление испытывают пятидесятники и с 2002 г. католики.

Приоритет «традиционных религий» уже создает опасную ситуацию в сфере государственного среднего образования. Во многих регионах страны с конца 90-х годов внедряется преподавание основ православия или ислама — в зависимости от «титულიной нации», а в 2002 г. Министерство образования решило распространить эту практику на всю страну, к чему предпринимаются последовательные шаги. Посещение этих занятий добровольно, но принцип добровольности может нарушаться, что противоречит закреплённому законом светскому характеру государственного образования.

СТАТЬЯ 19¹¹⁵

1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.

2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору.

¹¹³ О давлении на мусульман в г. Екатеринбург осенью 2002 — весной 2003 г. см. на сайте «Религия в светском обществе» (<http://religion.sova-center.ru/events/13B74CE/1444B24/14B0714>).

¹¹⁴ Подробнее см.: *Верховский А.* Место ксенофобии в политике государства // Национализм, ксенофобия и нетерпимость в современной России. М.: МХГ, 2002.

¹¹⁵ При подготовке данного раздела использовались результаты мониторинга свободы слова в России, который проводится Фондом защиты гласности.

3. Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

а) для уважения прав и репутации других лиц;

б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

В 2000—2003 гг. значительно возросло давление на журналистику со стороны представителей исполнительной власти на местах. Законодательная база непрерывно подвергается изменениям, которые вносят правовой хаос в информационное пространство. Второй год не прекращаются споры по поводу принятия нового закона о СМИ, при этом деятельность журналистов все больше регулируется законами, не имеющими прямого отношения ни к прессе, ни в широком смысле к информационному пространству (Доктрина информационной безопасности, статьи нового Гражданского кодекса РФ, Закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», Закон «О запрете пропаганды наркотиков» и т. д.).

В сложившейся ситуации экономическое положение региональной прессы, и даже сама возможность ее выживания в конкурентной борьбе с федеральными холдингами все больше зависит от политической ориентации СМИ. Лояльно настроенная пресса (поддерживаемая региональными властями) имеет намного больше шансов развиваться, чем пресса оппозиционная и тем более политически нейтральная. Ведь подобного рода СМИ, как правило, отказываются выполнять политический заказ, и по этой причине обречены на нищенское существование в условиях недоразвитого рекламного рынка. Следует отметить: на сегодняшний день около 80% российских СМИ находятся в федеральной либо муниципальной собственности, т. е. в той или иной степени контролируются властью.

Кроме того, угрозы и криминальное насилие в отношении журналистов усугубляют положение региональных СМИ. Каждый год погибают от 15 до 20 журналистов, и обстоятельства их гибели, по нашему мнению, расследуются недобросовестно, чему подтверждением могут служить проведенные Фондом защиты гласности собственные расследования гибели руководителей телекомпании «Лада-ТВ» в г. Тольятти и главных редакторов газет «Мещерская новь» в г. Касимове и «Московского комсомольца» в г. Смоленске». С апреля 2000 г. не расследована судьба трех российских журналистов из г. Тулы, Кемерово и пос. Шабалино Кировской области, пропавших без вести.

Перечисленные факторы сказываются не только на профессионализме журналистики, но и приводят к ограничениям прав граждан на доступ к объективной, непредвзятой информации, поскольку из-за искажения информационного потока аудитории СМИ не имеют возможности получить полный спектр информации. Те же СМИ, которые не хотят быть ангажированными властями, вынуждены балансировать, чтобы, с одной стороны, позволять себе конструктивную критику, а с другой — не стать при этом объектом жестких административных действий.

* * *

9 сентября 2000 г. Президентом России была подписана «Доктрина информационной безопасности» — документ, направленный на регламентацию и регуляцию отношений в информационном пространстве России. Ранее, в августе 2000 г., Президент объявил информационную сфе-

ру «стратегическим сектором, имеющим прямое отношение к безопасности государства». По сути, он поставил информацию в один ряд с секретными военными разработками и стратегическими ресурсами РФ. Таким образом, Президент определил, что сфера информации должна находиться под непосредственным государственным контролем.

В ряде регионов РФ представители местной исполнительной власти стали использовать Доктрину в качестве «руководства к действию», оправдывая давление в отношении независимых СМИ наличием в Доктрине положений, говорящих о «регулировании» информационных потоков.

Например, весной 2001 г. в г. Пензе два десятка чиновников областной администрации в ранге от вице-губернаторов и ниже предъявили многомиллионные иски четырем местным газетам. На вопросы о причинах подобного экономического давления на прессу чиновники отвечали, что действуют во исполнение вышеозначенной Доктрины. Здесь важно отметить, что Доктрина не является законодательным актом прямого действия.

По мнению Фонда защиты гласности, который в течение трех лет отслеживал связанные с этим документом события, «Доктрина информационной безопасности» является основой для принятия антидемократических поправок к Закону РФ «О средствах массовой информации». Причем за двусмысленными формулировками Доктрины скрываются вполне определенные карательные возможности.

* * *

Для того чтобы свести к минимуму число средств массовой информации, критикующих действующую власть, представители властных структур стали широко использовать правоохранительные органы — ФСБ и, в первую очередь, прокуратуру. Возможности такого использования были продемонстрированы в 2000—2001 гг. в ходе давления на «Медиа-Мост» — холдинг, в состав которого входил ряд негосударственных СМИ, как печатных, так и электронных. В результате этого процесса, приведшего к смене собственника холдинга, ряд СМИ был ликвидирован, а федеральный телеканал НТВ перестал существовать в прежнем виде: изменился состав журналистов и совета директоров.

Летом 2000 г., после публикации в газете «Версия» материалов о катастрофе подводной лодки «Курск», руководство ФСБ стало оказывать давление на сотрудников издания. На многочасовые допросы в ФСБ в разное время вызывались четверо журналистов газеты «Версия» и юрист холдинга «Совершенно секретно», в который входит эта газета. В отделе расследований газеты был демонтирован и изъят компьютер с редакционной информацией. Журналистов убеждали раскрыть источники информации, хотя, согласно ст. 49 п. 4 Закона РФ «О средствах массовой информации», журналист обязан сохранять конфиденциальность источника. Таким образом, представители силовых ведомств побуждали журналистов нарушать действующее законодательство.

На региональном уровне основные конфликты, спровоцированные при непосредственном участии прокуратуры, а также и судов, развернулись в городах Липецке и Воронеже, против телекомпаний ТВК и ГТРК «Воронеж» соответственно. В целом за последние три года в значительной степени возросло количество необоснованных судебных исков к СМИ, что также является одним из признаков давления на прессу.

Участились случаи вмешательства в работу западных журналистов, а в последнее время и издателей СМИ со значительной долей иностранного капитала в уставном фонде. В декабре 2000 г. заместитель начальника Управления информационной безопасности аппарата Совета безопасности РФ А. Стрельцов и министр печати РФ М. Лесин публично подчеркивали необходимость защиты информационного рынка России от иностранных СМИ и, как следствие, высказывались в пользу ограничения доступа к информации для западных СМИ на территории страны. Так, в конце марта 2000 г. радиокomпания «Голос Америки» получила отказ в лицензировании вещания в Волгограде и Уфе. Заместитель министра печати М. Сеславинский утверждал, что решение об отказе в лицензии было принято на заседании федеральной конкурсной комиссии, рассматривавшей вопрос о выдаче лицензий на вещание на федеральных частотах в России. Хотя ни одна радиостанция не конкурировала с «Голосом Америки» за получение лицензии на этих частотах, по итогам обсуждения концепции вещания комиссия постановила отказать «Голосу Америки» в выдаче лицензии. Федеральная конкурсная комиссия признала концепцию вещания «Голоса Америки» «бесперспективной с точки зрения развития отрасли».

После того как в мае 2001 г. руководство «Радио Свобода» объявило о начале эфирного вещания на языках народов Северного Кавказа, министр печати М. Лесин сделал руководству радиостанции некое «неофициальное предупреждение» о том, что в случае начала такого вещания «Радио Свобода» потеряет возможность работать в России. Ранее М. Лесин неоднократно выступал с резкой критикой деятельности «Радио Свобода». В то же время официальный представитель ФСБ РФ А. Зданович, комментируя возможность начала вещания «Радио Свобода» на территорию Северного Кавказа, заявил: «Если „Радио Свобода“ откроет чеченскую службу, мы не собираемся спокойно это принимать. ФСБ будет бороться со всем, что противоречит государственным интересам России».

В настоящее время вызывает тревогу решение Президента РФ ограничить в правах иностранных издателей и учредителей СМИ. 30 января 2003 г. В. Путин направил письмо председателям палат Федерального Собрания РФ, в котором говорится, что глава государства решил отклонить изменения в Федеральном законе «О средствах массовой информации», принятые Государственной Думой 20 декабря 2001 г. и одобренные Советом Федерации 26 декабря 2001 г., позволяющие иностранным подданным и их дочерним структурам, учредившим в России телекомпании до августа 2001 г., сохранить их в своем владении.

Ранее введенные ограничения распространялись на всех учредителей телекомпаний вне зависимости от сроков, в которые та или иная телекомпания была учреждена. Впоследствии депутаты Государственной Думы выступили с законодательной инициативой не распространять введенные летом 2001 г. ограничения на учредителей ТК, зарегистрировавших их ранее, а также на организации, учрежденные и приступившие к осуществлению телевещания до вступления ограничительных норм закона. Однако В. Путин посчитал, что это «может поставить в неравные условия участников отношений, возникающих в связи с учреждением средств массовой информации в зависимости от времени этих действий. В результате нарушается единство правового регулирования указанных отношений, создаются препятствия для осуществления обязанности государства по созданию и защите единого экономического

пространства и единого рынка, в т. ч. информационного, основу которого составляют средства массовой информации».

* * *

Согласно статистике Фонда защиты гласности, до весны 2000 г. представители российских СМИ пропадали без вести почти исключительно в районах, где велись боевые действия, — в Абхазии и Чечне. С апреля 2000 г. мониторинг ФЗГ зафиксировал 4 случая бесследного исчезновения журналистов в абсолютно мирной обстановке.

Весной 2000 г. в пос. Шабалино Кировской области исчез корреспондент газеты «Шабалинский край» С. Панарин. 13 апреля 2001 г. в г. Туле при невыясненных обстоятельствах исчез оператор местной телекомпании «51-й канал» С. Корабельников, 17 мая 2001 г. пропал без вести редактор газеты «Курганские вести» В. Кирсанов, а 20 декабря 2001 г. смоленское УВД объявило в розыск главного редактора газеты «Московский комсомолец в г. Смоленске» С. Калиновского (найден мертвым весной 2002 г.).

14 апреля 2003 г. прокуратура Советского района г. Тулы объявила в розыск генерального директора крупнейшей в регионе кабельной телекомпании «Альтаир» А. Воробьева, бесследно исчезнувшего с автостоянки неподалеку от собственного дома.

Фонд защиты гласности провел расследования всех приведенных здесь случаев пропажи без вести журналистов. Все собранные данные переданы в Генеральную прокуратуру РФ, однако по сегодняшний день ни одно дело (в т. ч. по факту гибели С. Калиновского) не расследовано до конца.

* * *

Существующие в структуре правоохранительных органов отделы по борьбе с преступлениями в сфере высоких технологий (отделы «Р») иногда являются удобным способом оказания давления на оппозиционные СМИ. Сотрудники милиции или прокуратуры приходят в редакцию и производят осмотр компьютерных программ, записанных на лазерных дисках, и т. п. Если у милиционеров складывается впечатление, что программный продукт — контрафактный, не лицензионный, программное обеспечение конфискуется вместе со всеми редакционными компьютерами. В протоколе записывают: «изъят программный продукт неустановленного происхождения на компакт-дисках». Такие действия, даже если будет установлено, что программный продукт не был пиратским, надолго прерывают работу редакции. 3 июля 2001 г. в редакцию «Ковровских вестей» (г. Ковров, Владимирская область) пришли милиционеры. Предъявив главному редактору Н. Фролову прокурорскую санкцию на проведение обыска, сотрудники милиции в течение четырех часов искали «контрафакт». Фролов безрезультатно пытался убедить милиционеров, что в помещении редакции нет и не может быть дискет, лазерных дисков, либо других средств, запрещенных к обороту в РФ, что редакция принципиально работает только на лицензионном программном продукте. После обыска были изъяты семь компьютеров. Работа газеты была остановлена.

Подобные обыски с последующей выемкой компьютерных жестких дисков с конфиденциальной информацией проводились также в городах

Владимире (дважды), Иванове, Орле, Саратове и Ярославле. Характерно, что ни в одном из упомянутых случаев не было доказано применение или использование контрафактной программной продукции.

* * *

В 2001 г. служба мониторинга ФЗГ зафиксировала рост уголовных дел в отношении сотрудников СМИ по обвинениям во взяточничестве и вымогательстве. В январе 2002 г. по подозрению в вымогательстве 1 000 долл. США у директора государственного унитарного предприятия «Медицинская техника и фармация Татарстана» («Таттехмедфарм») Я. Маргулиса был задержан казанский корреспондент московской правозащитной газеты «Экспресс-хроника» А. Постнов. Впоследствии суд признал Постнова невиновным. Подобные обвинения имели место и в других регионах. 4 декабря 2002 г. мурманская городская прокуратура предъявила обвинения по ст. 163 УК РФ (вымогательство) главным редакторам двух городских газет — В. Шкоде («Комсомольская правда — Арктика») и Ш. Амраханову («Северо-запад»). Коллеги считают задержание Шкоды и Амраханова политической акцией. По мнению журналистов, аресты преследуют цель устрашения мурманских СМИ. Ранее, в сентябре, был арестован ведущий телевизионной программы «Региональный интерес» на телеканале «ТВ-6 Тверь» А. Карасев, а в октябре по аналогичному обвинению арестовали редактора нижегородской газеты «Солдат удачи» Ю. Горбанева. Решений судов по этим делам до сих пор нет.

* * *

Власти предпринимают попытки ограничить журналистов в свободе освещения таких важных проблем, как проведение силовыми ведомствами спецопераций по освобождению заложников и т. д. После захвата заложников в г. Москве в Театральном центре на Дубровке (23—26 октября 2002 г.), когда многие просчеты в ходе проведения контртеррористической операции стали известны благодаря работе СМИ, непрерывно комментировавших ход событий, власти хотели бы обезопасить себя от некомплиментарного освещения подобных ситуаций в будущем. Сразу после проведения операции по освобождению заложников проправительственные фракции в Государственной Думе РФ выступили с инициативой о внесении в законы о борьбе с терроризмом и о СМИ поправок, направленных на ограничение свободы слова в ситуациях антитеррористических операций. В частности, действие запрета на пропаганду, оправдание терроризма или экстремизма в СМИ и других источниках информации в законе «О борьбе с терроризмом» предлагалось расширить до запрета на информацию, «служащую пропаганде или оправданию экстремистской деятельности, в т. ч. содержащую высказывания лиц, направленные на воспрепятствование проведению контртеррористической операции, пропаганду и(или) оправдание сопротивления проведению контртеррористической операции».

Действие этой поправки шире, чем кажется на первый взгляд. Необходимо помнить, что война в Чечне формально является «контртеррористической операцией», и если бы такая поправка вошла в силу, то любые попытки организовать полноценную общественную дискуссию в СМИ по проблеме Чечни стали бы попросту незаконными. Поправки с рекордной скоростью были утверждены Государственной Думой и Сове-

том Федерации. Однако, видимо, осознав, что подобное законодательство будет слишком одиозным, власти откликнулись на призыв группы руководителей основных СМИ (в т. ч. ряда государственных), и Президент РФ отклонил представленный законопроект. Тем не менее журналисты пообещали президенту разработать механизмы саморегулирования применительно к освещению террористических актов. Необходимо отметить, что хотя мы всемерно приветствуем инициативы журналистского сообщества, направленные на саморегулирование, в данном случае консенсус в журналистской среде был достигнут, по сути, в результате шантажа.

* * *

В последние четыре года произошли глобальные изменения политической линии и приоритетов властей в отношении российского информационного пространства и СМИ, а именно:

1) Установление контроля в той или иной форме над негосударственной прессой, в особенности над телевизионными каналами федерального значения, устранение наиболее влиятельных негосударственных медиахолдингов и СМИ.

2) Объединение региональных СМИ в медиахолдинги, подчиняющиеся непосредственно полномочным представителям президента в федеральных округах или в разной мере контролируемые представителями администрации президента, что соответствует провозглашенному строительству «вертикали власти». (В последнее время отчетливо прослеживается стремление руководства страны освободить региональное пространство для крупных российских медиахолдингов, управляемых и лояльных нынешней власти, вместо трудно контролируемой местной прессы.)

3) Внедрение «Доктрины информационной безопасности» в качестве базового документа для последующего изменения законодательства о СМИ, идеологической основы для контроля над информацией вообще и прессой в частности.

4) Разделение и раздробление журналистского сообщества: образование параллельной Союзу журналистов России организации — «Медиа-союза».

5) Отмена льгот для СМИ посредством введения десятипроцентной ставки налога на добавленную стоимость (НДС), позволяющей крупным, материально благополучным медиаструктурам интегрироваться в регионы за счет «выдавливания» с рынка региональных СМИ, у которых нет финансовых возможностей конкурировать с центральными.

СТАТЬЯ 20

1. Всякая пропаганда войны должна быть запрещена законом.

2. Всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом.

Действий, предусмотренных п. 1 этой статьи МПГПП, в последние годы не отмечено, так что не было и возможности проверить фактическую действенность соответствующих запретов, содержащихся в УК РФ.

При этом проблема расистской пропаганды в различных формах продолжает быть очень актуальной в России. Публикуются множество из-

даний, пропагандирующих этническую и религиозную вражду. Действует большое число организаций расистского толка. Крупнейшая из них, «Русское национальное единство» (РНЕ), раскололась в конце 2000 г., но ее многочисленные осколки, заметно потеряв в суммарной численности, в 2002 г. снова стали очень активны. Появляются и новые подобные организации.

Большую проблему представляет собой расистски мотивированное насилие. В последние годы стало меньше случаев насилия со стороны казачьих формирований, однако стремительно растет численность банд скинхедов и, соответственно, количество нападений на представителей «визуальных меньшинств» — выходцев с Кавказа, из стран Азии и Африки. Относительно редко нападениям подвергаются евреи, тем не менее, очень часто фиксируются попытки разрушения и осквернения синагог и иных еврейских учреждений или кладбищ.

По данным МВД, сейчас скинхедов в России около 15 тыс.¹¹⁶, при всей условности таких подсчетов, это, видимо, минимальная оценка. В некоторые месяцы 2002 г. сообщения о нападениях скинхедов были практически ежедневными; в начале 2003 г. подобных сообщений стало меньше.

Формулировка п. 2 ст. 20 МПГПП не имеет точной аналогии в российском законодательстве. Конституция РФ запрещает «пропаганду или агитацию, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду», и «пропаганду социального, расового, национального, религиозного и языкового превосходства» (п. 2 ст. 29), а также запрещает создание и деятельность объединений, цели или действия которых направлены на «разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни» (п. 5 ст. 13). Конституционный запрет, как представляется, сформулирован шире и при этом менее операционально, чем запрет МПГПП.

Эти конституционные формулировки до августа 2002 г. фигурировали, с незначительными вариациями, также в федеральных законах «Об общественных объединениях» (ст. 16), «О свободе совести и религиозных объединениях» (ст. 14), «О средствах массовой информации» (ст. 4), во всех законах о выборах. Нарушение этого запрета могло привести (после вынесения предупреждений) к ликвидации организации и закрытию средства массовой информации. Для журналистов Закон «О средствах массовой информации» вводил также запрет на «распространение информации с целью опорочить гражданина или отдельные категории граждан исключительно по признакам... расовой или национальной принадлежности, языка, отношения к религии...» (ст. 51). В Законе «О политических партиях», принятом позже других (в июле 2001 г.), были заложены и дополнительные ограничения, а именно — было запрещено использовать название или символику партии, «оскорбляющие расовые, национальные или религиозные чувства» (соответственно п. 5 ст. 6 и п. 3 ст. 7).

С принятием летом 2002 г. Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» в вышеупомянутые законы были внесены поправки, существенно расширившие формулировку запрета. Дело в том, что понятие «экстремистской деятельности», как оно определено в ст. 1 Закона, весьма широкое. Оно объединяет набор действий от террористической деятельности до «унижения национального достоинства» и «пропаганды исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или социальной принадлежности». Поскольку

¹¹⁶ МВД: Скинхеды перешли к тактике точечных ударов // Лента.Ру. 2003. 4 февр.

никаких ограничений или уточнений по степени серьезности правонарушения Закон «О противодействии экстремистской деятельности» не содержит, большинство правозащитников и экспертов сходятся во мнении, что определение, данное в этом Законе, чрезмерно размывает формулировки запретов, вытекающих из международных обязательств страны и из Конституции.

В плане противодействия новое законодательство не проводит различий между формами «экстремистской деятельности». Таким образом, равно жесткому преследованию могут быть подвергнуты и очевидно крайне опасные действия, и незначительные случаи нетерпимости (неполиткорректные заявления, публикации и т. д.). Внесенные в законы «Об общественных объединениях», «О свободе совести и религиозных объединениях», «О средствах массовой информации», «О политических партиях» поправки заменили содержательные запреты (см. выше) на общий запрет «экстремистской деятельности», а в Федеральный закон «О профсоюзах» этот запрет был добавлен (в ст. 10), поскольку раньше этот закон содержал лишь ссылку на конституционные ограничения. Таким образом, запреты, связанные со ст. 20 МПГПП, сформулированы теперь во всех этих законах гораздо шире, чем в МПГПП, что только затрудняет правоприменение¹¹⁷.

Конституционные запреты с весны 2002 г. стали активнее применяться властями по отношению к расистским организациям и изданиям. За первые семь месяцев 2002 г. были закрыты активно занимавшиеся расистской пропагандой издания: «Русский хозяин», «Русские ведомости», «Лимонка», ряду других изданий были вынесены предупреждения, а также были ликвидированы шесть региональных отделений РНЕ¹¹⁸.

Ужесточение законодательства после 30 июля 2002 г., т. е. после вступления в силу закона «О противодействии экстремистской деятельности», не привело, однако, к дальнейшему усилению этого противодействия, скорее наоборот. В частности, с тех пор известно лишь об одной ликвидированной организации РНЕ, и ни одно расистское издание не было закрыто после августа 2002 г.¹¹⁹ 31 декабря 2002 г. Министерство юстиции вынесло, но лишь вследствие мощного общественного давления, одно предупреждение созданной и зарегистрированной в сентябре 2002 г. новой большой расистской партии — Национально-державной партии России, а 19 мая 2003 г. отменило ее регистрацию.

Меры уголовного преследования за особо опасную расистскую пропаганду отражены в ст. 282 УК РФ («Возбуждение расовой, национальной или религиозной вражды», предусматривает наказания от штрафа до пяти лет лишения свободы) и п. «е» ст. 63 (утверждает расистский мотив как отягчающее обстоятельство). Кроме того, расистский мотив служит квалифицирующим признаком в пяти статьях УК РФ (убийство, умышленное причинение тяжкого и средней тяжести вреда здоровью, истязания и надругательство над могилами), но не по другим насильственным преступлениям. Обычно считают, что насилие с расистской мотивацией — это одна из диспозиций ст. 282, но сформулировано это в кодексе неясно: в соответствии с п. 2 «а» ст. 282 угроза насилия или его приме-

¹¹⁷ Наиболее развернутую критику новых законов см.: *Верховский А.* Государство против радикального национализма: Что делать и чего не делать? М., 2002; *Левинсон Л.* С экстремизмом будут бороться по-сталински // *Российский бюллетень по правам человека.* 2002. № 16.

¹¹⁸ *Права человека в регионах Российской Федерации.* М.: МХГ, 2003.

¹¹⁹ Подробный обзор применения нового законодательства в августе 2002 — феврале 2003 гг. см.: *Полгода противодействия* // *Российский бюллетень по правам человека.* 2003. № 17.

нение являются квалифицирующим признаком для расистской пропаганды, что далеко не всегда подходит для расистского нападения.

Правоприменение по ст. 282 в 2002 г. интенсифицировалось: было возбуждено 71 дело, предъявлено 31 обвинение, 16 человек были осуждены¹²⁰ (против 17, 8 и 10 соответственно в 2000 г.¹²¹), и все равно оно остается неадекватно мягким (как правило, приговоры условные) и редким. Причинами этого являются не столько недостатки формулировок УК, сколько отсутствие официальных комментариев, позволяющих отличить уголовное преступление от не столь опасных проявлений нетерпимости; а также отсутствие последовательно проявляемой воли политического руководства и широко распространенное среди сотрудников правоохранительных органов сочувствие целям или даже средствам расистов. Следует отметить также почти неизменное включение ст. 282 в амнистию, что спасает от наказания большинство осужденных расистов.

Что же касается п. «е» ст. 63, то нам неизвестны случаи применения этой нормы. Вообще, во всех случаях раскрытых расистски мотивированных насильственных преступлений правоохранительные органы избегают доказывать наличие такого мотива или не могут его доказать. Так было даже при вынесении в ноябре и декабре 2002 г. приговоров по наиболее громким и жестоким преступлениям скинхедов, сопряженных с убийствами, — погроме на московском рынке в Царицыне и убийством цыган в г. Волгограде¹²². По поводу многочисленных нападений на представители «визуальных меньшинств» высокопоставленные офицеры милиции, как правило, утверждают, что не усматривают в нападениях расистского мотива¹²³. А по поводу заминированного плаката с надписью «Смерть жидам!» у обочины Киевского шоссе на подъезде к г. Москве, пытаясь убрать который была тяжело ранена (27 мая 2002 г.) женщина, милицкий начальник сказал: «Это спорный вопрос: является ли установка такого щита правонарушением. Я считаю, что с формальной точки зрения лозунг „Смерть жидам!“ не есть призыв к разжиганию межнациональной розни. „Жидами“ у нас называют кого угодно»¹²⁴. Этот случай, впрочем, как и большинство других насильственных расистских преступлений, так и не был расследован.

Настораживают факты пассивности властей перед явными погромами. Так, в г. Красноармейске (Московская область) 7 июля 2002 г. произошел погром армян. Через несколько дней местные жители и приезжие активисты создали расистское «Движение против нелегальной иммиграции», активно действующее до сих пор. Участники погрома, известные поименно, остались безнаказанными.

Представители власти высокого ранга редко выступают с открыто расистскими заявлениями, но и такие случаи бывают. Губернатор Краснодарского края А. Ткачев, комментируя принятые в крае жесткие законы по ограничению миграции, заявил: «Определять, законный мигрант или незаконный, можно по фамилии, точнее по ее окончанию. Фамилии, оканчивающиеся на -ян, -дзе, -швили, -оглы, — незаконные, так же как и их носители»¹²⁵.

¹²⁰ МВД: Скинхеды перешли к тактике точечных ударов // Лента.Ру. 2003. 4 февр.

¹²¹ О соблюдении Российской Федерацией Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Альтернативный доклад НПО. М., 2002.

¹²² Права человека в регионах Российской Федерации. М., 2002.

¹²³ Данные о преступлениях расистов и действиях властей по отношению к ним по январь 2003 г. собраны Центром «Панорама» (<http://panorama.ru/works/patr/govpol>).

¹²⁴ Российские евреи требуют отставки полковника МВД за антисемитизм // Лента.Ру. 2002. 31 мая.

¹²⁵ Цит. по: Бедеров И. Незаконная фамилия // Новая газета. 2002. 11 июля.

Не ведется систематического преследования расистских организаций. Такая мера, как отказ в регистрации, применяется редко и не всегда эффективна. Вместе с законом «О противодействии экстремистской деятельности» в УК РФ были внесены новые ст. 2821 («организация экстремистского сообщества») и 2822 («организация деятельности экстремистской организации»), призванные облегчить преследование организованной преступной расистской (в частности) деятельности. Но нам неизвестны случаи, когда бы эти жесткие статьи, как и годившиеся ранее для той же цели ст. 210 («организация преступного сообщества») и 239 («организация объединения, посягающего на личность и права граждан») УК РФ, применялись к расистским организациям.

СТАТЬЯ 21

Признается право на мирные собрания. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

Право на свободу мирных собраний гарантировано Конституцией РФ (ст. 31). Национальное законодательство (Указ Президента РФ от 25 мая 1992 г. «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования») предусматривает, что заявление о проведении митингов и пикетов носит уведомительный характер. Проведение мероприятия может быть запрещено, если цель его проведения противоречит Конституции или угрожает общественному порядку и безопасности граждан. Основаниями для прекращения начавшегося мероприятия являются нарушение порядка его проведения, возникновение опасности для жизни и здоровья граждан, нарушение общественного порядка. За прошедшие годы установились традиционные места митингов и маршруты шествий.

Результаты мониторинга, проведенного правозащитными организациями, показывают, что в реализации права на свободу мирных собраний в России существуют определенные проблемы.

Организаторы мирных собраний сталкиваются с противодействием в тех случаях, когда общественная акция вызывает особое недовольство властей. Необходимо отметить, что в спорных случаях присутствие среди организаторов акций широко известных общественных деятелей упрощает ее проведение, предоставляет значительно больше возможностей, чем при участии обычных гражданских активистов. Кроме того, если акция, запрещенная властями на сомнительных основаниях, все же проводится, то организаторы, как правило, задерживаются, им предъявляют обвинение в административном правонарушении. Реже сотрудники правоохранительных органов прибегают к силовым действиям в отношении участников несанкционированных мирных собраний.

Разрешение на проведение массового мероприятия должно выдаваться автоматически при соблюдении организаторами порядка подачи заявки на его проведение. Тем не менее власти в различных случаях или не выдают разрешение на проведение мероприятия, или под надуманными предлогами его проведение запрещают.

Так, 31 октября 2002 г., вскоре после захвата заложников в Театральном центре на Дубровке (23—26 октября 2002 г.), префектура Централь-

ного административного округа г. Москвы не выдала разрешения на проведение традиционного пикета против войны в Чечне, который с февраля 2000 г. еженедельно проходил в центре Москвы (на площади Пушкина). Однако прямого запрета не было, т. к. уведомление о проведении пикета было подано в срок. Проведение пикета было прервано сотрудниками милиции. Организаторов сопроводили в отделение милиции, где был составлен протокол об административном правонарушении. Через неделю, 7 ноября, власти поступили так же, но присутствие среди пикетчиков ряда видных правозащитников вынудило милицию признать, что поскольку прямого запрета нет, то нет и нарушения закона при проведении пикета. С этого момента пикеты вновь проводятся беспрепятственно.

В июле 2002 г. администрацией г. Орла был запрещен митинг общественного объединения «Экологическое движение Центральной России», протестовавшего против строительства в пос. Залегощ (Орловская область) нефтеперерабатывающего завода компании «Северная нефть». При этом запрет был мотивирован следующим образом: во-первых, отрицалась «экологическая опасность, исходящая от НПЗ», во-вторых, пикет не способствовал «политике, проводимой губернатором Строевым и направленной только на созидание, стабильность и согласие на Орловщине», и, в-третьих, площадь, где располагается здание областной администрации, ремонтируется¹²⁶.

В некоторых случаях власти, не запрещая общественную акцию, пытаются ограничить формы ее проведения.

Так, было фактически запрещено проведение шествия после митинга за прекращение войны в Чечне 12 апреля 2003 г. (г. Москва). Шествие было упомянуто в заявке на проведение массового мероприятия, но не упоминалось в выданном властями разрешении. Формального отказа в проведении шествия не было, но сотрудники милиции угрожали в этом случае задержать участников акции.

Участники общественных акций задерживаются правоохранительными органами и обвиняются в административных правонарушениях за изменение заявленной темы мирного собрания. Так, в феврале 2003 г. в г. Екатеринбурге в отношении участников акции протеста «против нарушения закона судьями», проводившейся на законных основаниях, возбудили административное дело — за нарушение заявленной темы акции в форме «распространения клеветнических листовок в отношении судьи».

Региональные и местные власти издают нормативные документы, незаконно ограничивающие свободу мирных собраний. В ряде случаев правозащитникам удается добиться отмены подобных документов. Например, до 2002 г. тянулось дело по отмене постановления, изданного 29 октября 1998 г. главой администрации Хабаровского края В. Ишаевым. Постановлением запрещалось проводить на площади им. Ленина г. Хабаровска «в связи с вводом в эксплуатацию после реконструкции» мероприятий «политической направленности» (акций, митингов, пикетирования и др.). Только Верховный суд РФ 12 января 2002 г. признал незаконность данного постановления.

В заключение отметим, что хотя в целом граждане России имеют возможность реализовать свое право на свободу мирных собраний, нередко они сталкиваются с незаконными ограничениями. Власти, произвольно и чрезвычайно широко трактуя угрозу общественному порядку и безопасности граждан, пытаются превратить уведомительный порядок их про-

¹²⁶ Ответ администрации г. Орла. Информация Движения «За права человека».

ведения в разрешительный и получить возможность запрещать неугодные общественные акции.

СТАТЬЯ 22

1. Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

2. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции.

3. Ничто в настоящей статье не дает право Государствам, участвующим в Конвенции Международной организации труда 1948 года относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию, принимать законодательные акты в ущерб гарантиям, предусматриваемым в указанной Конвенции, или применять закон таким образом, чтобы наносился ущерб этим гарантиям.

До 2002 г. правовое положение профсоюзов определялось двумя нормативными актами: Федеральным законом «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» («О профсоюзах») и Кодексом законов о труде. С 1 февраля 2002 г. вступил в силу Трудовой кодекс РФ, который ограничил права профсоюзов. При этом закон «О профсоюзах», хотя и не был изменен или отменен, в значительной части утратил силу как противоречащий ТК РФ.

Можно выделить несколько направлений, по которым положение профсоюзов изменилось.

1. Право профсоюзов на представление интересов работников.

На уровне организаций правом представлять интересы работников наделяются не все профсоюзы, а лишь те из них, которые созданы в форме первичных профсоюзных организаций (в частности, только первичные организации наделяются правом участвовать в ведении коллективных переговоров, в разрешении коллективных трудовых споров).

На практике эти нормы приводят к дискриминации профсоюзов, не входящих в профсоюзные ассоциации и без первичных профсоюзных организаций, — создаются сложности при ведении коллективных переговоров; многие профсоюзы вынуждены пересматривать свою структуру. Требования тех из них, которые отказываются от структурных изменений, часто игнорируются работодателями.

2. Заключение соглашений.

Трудовой кодекс РФ исчерпывающим образом перечислил уровни заключения коллективных соглашений, в связи с чем стало невозможным заключение, в частности, профессиональных соглашений. ТК РФ также предусмотрел, что соглашения могут заключаться только с объединениями работодателей (исключив иных представителей работодателей). Поскольку в большинстве отраслей и регионов России такие объединения отсутствуют, профсоюзам просто не с кем заключать соглашения.

3. Ведение переговоров и заключение коллективного договора.

Трудовой кодекс РФ предусматривает заключение единого коллективного договора, положения которого распространяются на всех работников организации без учета их профессионализации. В связи с этим профсою-

зы лишились права заключать отдельные коллективные договоры или приложения к ним, распространяющиеся именно на членов этих профсоюзов. В т. ч. профсоюзы, объединяющие работников по профессиональному признаку (например, авиадиспетчеры, летчики), не могут заключить договор в интересах своих членов. При этом принципы формирования единого представительного органа (пропорционально численности членов профсоюза, но не менее одного представителя от первичной организации) таковы, что голос немногочисленных профсоюзов, объединяющих работников той или иной профессии, становится не существенным для принятия решений.

4. Разрешение коллективных трудовых споров и объявление забастовки.

Профсоюзы в соответствии с ТК РФ фактически лишены права на забастовку (ранее они это право имели): профсоюз не имеет права объявить забастовку; выдвижение требований по коллективному трудовому спору и решение о проведении забастовки должны быть одобрены большинством (иногда квалифицированным большинством) работников организации. Забастовка признается только как способ разрешения коллективных трудовых споров и ни в каких иных случаях.

5. Участие в регулировании условий труда и принятии решений об увольнении.

В Трудовом кодексе РФ предусмотрен лишь формальный учет мнения профсоюза при увольнении работника. Профсоюзы больше не участвуют в установлении условий труда при принятии работодателем локальных нормативных актов: предусмотренный учет мнения профсоюза при всей внешней сложности процедуры никак не ограничивает свободу работодателя устанавливать условия труда по собственному усмотрению. Только профсоюзы общероссийского уровня, и в некоторых случаях межрегионального, имеют право создавать профсоюзные инспекции по контролю за соблюдением законодательства о труде и об охране труда.

6. Гарантии в связи с занятием профсоюзной деятельностью.

Если ранее члены выборных органов пользовались гарантиями от увольнения и привлечения к дисциплинарной ответственности, то сейчас гарантии предусмотрены лишь в отношении руководителей выборных профсоюзных органов и их заместителей. Остальные профсоюзные активисты не пользуются никакими гарантиями.

* * *

В целом политика государства ориентирована на поддержание существующих, устоявшихся крупных профсоюзных структур. Однако значение профсоюзов по сравнению с предыдущим периодом существенно снижено. Несмотря на то, что декларируется приоритетное право профсоюзов регулировать трудовые отношения (соглашения между работником и работодателем), на практике это не исполняется. Уже существует ряд судебных решений, по которым коллективные договоры в части, улучшающей положения работников по сравнению с ТК РФ, признаются недействительными как противоречащие ТК. При этом формально провозглашено, что коллективные договоры и соглашения должны заключаться с целью создания условий труда, не ухудшающих положение работников по сравнению с законодательством, и приветствуется улучшение положения работников.

Преследования профсоюзных активистов и давление на профсоюзы

На практике часто отказывают в регистрации профсоюзов, хотя, по Закону «О профсоюзах», регистрация носит уведомительный характер и органы юстиции не имеют права отказывать в регистрации. Более того, обжалования отказов в регистрации суды очень часто признают правомерными.

Весьма распространенным явлением становятся преследования со стороны работодателей за профсоюзную деятельность, а также бездействие государства в этих ситуациях. Как только профсоюз, будь это «свободный» профсоюз или входящий в одну из профсоюзных ассоциаций (ФНПР, СОЦПРОФ и др.), начинает отстаивать права работников и проявляет несогласие с позицией работодателя, начинается давление на профсоюзных лидеров и членов профсоюза. Методы встречаются самые разные — от увольнения (за нарушение трудовой дисциплины, по сокращению штата и т. д.) и прямых угроз в адрес работника до давления через родственников (например, начальник депо собирает жен машинистов и говорит, что, если их мужья не выйдут из профсоюза, их семьи останутся без средств к существованию) или обещания в случае выхода из профсоюза карьерного роста, повышения или выплаты зарплаты и т. д. В некоторых случаях работодатели специально проводили реорганизации, создавали новые предприятия, чтобы избавиться от профсоюза; иногда выплачивали денежные премии за выход из профсоюза. Таких примеров множество по всей стране. В суде доказать дискриминацию за участие в профсоюзной деятельности чрезвычайно сложно, суды не используют слово «дискриминация» в своих решениях. Известны лишь два дела, когда дискриминация была установлена судом.

Вмешательство государства в деятельность профсоюзов встречается реже, чем вмешательство со стороны работодателей, однако такие случаи тоже имеют место. Крупные работодатели (государственные унитарные предприятия и др.) используют органы прокуратуры для давления на профсоюзы: прокуратура инициирует судебные разбирательства по признанию деятельности профсоюза незаконной, о незаконности уставов, о запрещении проводить забастовки и т. д. Иногда даже органы государственной инспекции по труду, министерства и ведомства вмешиваются в дела отраслевых профсоюзов. Например, в конце апреля 2003 г. Федеральная служба воздушного транспорта (ФСВТ) пыталась выселить Федеральный профсоюз авиадиспетчеров из их помещения в здании ФСВТ; периодически им поднимают плату за обслуживание помещения.

СТАТЬЯ 23

1. Семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства.

2. За мужчинами и женщинами, достигшими брачного возраста, признается право на вступление в брак и право основывать семью.

3. Ни один брак не может быть заключен без свободного и полного согласия вступающих в брак.

4. Участвующие в настоящем Пакте Государства должны принять надлежащие меры для обеспечения равенства прав и обязанностей супругов в отношении вступления в брак, во время состояния в браке и при его расторжении. В случае расторжения брака должна предусматриваться необходимая защита всех детей.

Согласно п. 1 ст. 38 Конституции РФ, семья находится под защитой государства. Действительно в России семья традиционно рассматривалась как объект защиты со стороны государства и общества. В первую очередь это обосновано тем, что именно семья выступает в роли среды, формирующей человека. В связи с этим меры, направленные на поддержку неблагополучных семей с детьми (в т. ч. меры по социальной поддержке), также являются формой защитой семьи государством.

Следует отметить, что механизмы защиты ребенка в семье, где права ребенка нарушаются в угоду взрослым, в РФ не разработаны. Несмотря на то, что законодательством предусмотрено право ребенка на обращение в суд в случае нарушения его прав родителями, фактической возможности обратиться за юридической помощью для него не предусмотрено. В новом Федеральном законе «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ» от 31 мая 2002 г. право на бесплатную юридическую помощь закрепляется только для одной узкой категории несовершеннолетних. Речь идет о тех, кто содержится в учреждениях системы профилактики правонарушений. Все остальные дети не имеют возможности получить правовую помощь бесплатно.

Основные недостатки современного российского законодательства в области защиты семьи связаны с отсутствием четкого разграничения полномочий между федеральным центром и субъектами Российской Федерации в межбюджетных отношениях в целом, и в т. ч. в вопросах административного управления в части финансирования расходов на детей, их защиты, выплаты на них государственных пособий и др.¹²⁷

В течение продолжительного периода постоянно образовывалась задолженность по выплате ежемесячных и других пособий на детей, нарушались сроки и сокращались объемы финансирования расходов на реализацию федеральных целевых программ по социальной поддержке семьи, в т. ч., президентской программы «Дети России». Неоднократно уменьшался объем расходной части социальных статей федерального и регионального бюджетов. В то же время отмечалось, что некоторое улучшение экономической ситуации в стране в 2000 г. позволило существенно сократить задолженность по выплате ежемесячного пособия на детей, других социальных выплат, обеспечить финансирование программ «Дети России» за 2000 г. в полном объеме¹²⁸. Однако, по информации из другого официального источника, несмотря на положительные тенденции, отмечаемые в некоторых субъектах РФ, в 71 регионе задолженность по пособиям в 2000 г. сохранялась, из них в 24 регионах она даже возросла¹²⁹. Представление разных статистических данных различными государственными органами наглядно показывает отсутствие взаимодействия и координации между ними. Это, в свою очередь, неизбежно отражается на степени защищенности ребенка в семье.

Необходимо отметить, что установленные законодательством нормы социальных выплат недостаточны для обеспечения полноценного содержания и воспитания детей в семье. В Государственном докладе «О положении детей в Российской Федерации» за 2002 г. отмечается, что удельный вес семей с несовершеннолетними детьми, имеющих среднедушевой доход ниже прожиточного минимума, столь значителен, что они по-

¹²⁷ Климантова Г., Федотовская Т. Здоровая семья — здоровое поколение // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2001. № 13. С. 36.

¹²⁸ Там же.

¹²⁹ О положении детей в Российской Федерации. 2001 год: Государственный доклад. М., 2001. С. 11.

прежнему остаются основной группой бедного населения¹³⁰. Таким образом, принятые государством меры не могут считаться достаточными для исправления ситуации в этой области защиты семьи.

Говоря о социальной защите, власти опираются на Закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»¹³¹. Упомянутый закон устанавливает дополнительные гарантии для этой категории детей с целью обеспечить их права на образование, медицинское обслуживание, на имущество и жилое помещение, на труд. Но в этом законе предусмотрена лишь общая ответственность за нарушение прав ребенка, выходящая за рамки семейного законодательства. Формулировка ст. 11, закрепляющей это положение, не отличается четкостью, не содержит санкций. Кроме того, в ней отсутствует определение процедуры применения мер ответственности. Все это дает возможность лицу, виновному в нарушении прав ребенка, избежать ответственности.

Нельзя не обратить внимание на то, что Комитет по правам ребенка ООН в своих рекомендациях Российской Федерации отмечал наличие сообщений о продолжающейся в регионах страны практике отказов в медицинском, образовательном и ином социальном обслуживании родителям и их детям из-за отсутствия регистрации по месту жительства, при том что закон запрещает подобные ограничения¹³². Несмотря на многочисленные жалобы граждан и организаций на действия местных органов в федеральные органы власти, действенные меры к исправлению сложившейся ситуации не принимаются.

Так, власти Краснодарского края, в нарушение законодательства, не признают месхетинских турок гражданами РФ, относятся к ним как к незаконным мигрантам, временно проживающим на территории края. Демонстрацией этого может служить ответ главы г. Крымска и Крымского района Краснодарского края В. Рыбина на заявление группы турок-месхетинцев с просьбой о содействии в восстановлении домов, разрушенных наводнением 2002 г. В письме от 9 сентября 2002 г. № 1411 Рыбин указывает, что их дома не могут быть включены в список на восстановление, так как обратившиеся лица являются лицами без гражданства. Более того, губернатору края было предложено переместить их за пределы края, поскольку на мигрантов и их детей не распространяются социальные гарантии.

Положение турок-месхетинцев остается в целом выведенным за рамки правового поля. Здесь же отметим нарушения их прав на вступление в брак. Им отказывают в регистрации браков, и родившиеся дети в таких семьях официально являются рожденными вне брака¹³³. Подробнее положение этой группы населения описано в комментарии к ст. 24 МПГПП.

¹³⁰ О положении детей в Российской Федерации. 2002 год: Государственный доклад. М., 2002. С. 6.

¹³¹ СЗ РФ 1996. № 52. Ст. 5880.

¹³² Report of the Committee on the Rights of the Child // General Assembly Official Records. Fifty fifth session. Supplement #41 (A/55/41). p.176.

¹³³ Доклад «Дискриминация детей турок-месхетинцев в Краснодарском крае, поддерживаемая Российской Федерацией». Фонд «Школа мира», март 2003 г. С. 9.

СТАТЬЯ 24

1. Каждый ребенок без всякой дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, национального или социального происхождения, имущественного положения или рождения имеет право на такие меры защиты, которые требуются в его положении как малолетнего со стороны его семьи, общества и государства.

Правовое положение несовершеннолетних в России, а также органов, уполномоченных государством их защищать, в последние годы получило подробную регламентацию. Как отмечается в п. 150 Пятого периодического доклада РФ, за последние десять лет было принято более 200 нормативных актов, затрагивающих права ребенка, в т. ч. в семье. Однако ситуация с реализацией несовершеннолетними их прав не улучшилась.

Несмотря на то, что в Семейном кодексе РФ (ст. 56) закреплено право ребенка на самостоятельное обращение в суд с 14-летнего возраста, законодательство не предусматривает механизма обращения ребенка в административные и судебные органы. Между тем отсутствие этого механизма препятствует реализации и защите прав несовершеннолетнего в тех случаях, когда у него нет законных представителей (родителей, усыновителей, опекунов и попечителей) или при конфликте с ними. В то же время практика показывает, что органы опеки и попечительства, а также суд далеко не всегда учитывают мнение ребенка, ссылаясь на его легкую внушаемость, хотя право ребенка выражать свое мнение закреплено в ст. 57 СК РФ¹³⁴. Постановление пленума Верховного суда РФ от 27 мая 1998 г. № 10 «О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей»¹³⁵, в котором дается разъяснение данного положения закона, на правоприменительную практику не повлияло.

Таким образом, реальных предпосылок для реализации данного права пока не существует, т. к. действующее гражданско-процессуальное законодательство не определяет положение несовершеннолетнего участника гражданского процесса, утратившего родительское попечение или пытающегося защитить свои права.

Что касается защиты прав ребенка в административном порядке, то в Российской Федерации предусмотрена целая система государственных органов, между собой плохо скоординированных. Основным институтом, осуществляющим защиту прав ребенка, является орган опеки и попечительства (функционирующий в рамках местного самоуправления). Организация работы органов местного самоуправления определяется уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов РФ. На начало 2001 г. законы об организации работы органов опеки и попечительства были приняты только в 60 субъектах Федерации¹³⁶.

В соответствии с законами субъектов Федерации, специалисты по охране прав ребенка назначаются из расчета один специалист на 5000 не-

¹³⁴ Согласно ст. 57 СК РФ, мнение ребенка, достигшего возраста десяти лет, при разрешении любых вопросов, затрагивающих его интересы, должно обязательно учитываться, за исключением случаев, когда это противоречит его интересам.

¹³⁵ Бюллетень Верховного суда РФ. 1998. № 7.

¹³⁶ *Чепурных Е., Булман Е., Володина И. и др.* Новая модель организации органов местного самоуправления по опеке и попечительству над детьми. Модель образовательного учреждения нового типа для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей / Под науч. ред. Н. Ивановой. СПб., 2001. С. 11.

совершеннолетних¹³⁷. Не вызывает сомнения, что один специалист не способен уделять должного внимания всем детям, нуждающимся в государственной защите на данной территории.

Дополнительно к уже существующей системе органов защиты прав ребенка в России был введен институт Уполномоченного по правам человека в РФ и уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ. В настоящее время институт Уполномоченного по правам ребенка введен в 15 субъектах РФ. В Государственной Думе РФ рассматривается вопрос о принятии закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации». Однако его принятие не сможет реально повлиять на защиту прав ребенка. Государственная Дума РФ до сих пор не разработала и не утвердила минимальных государственных стандартов уровня жизни детей, которыми должен руководствоваться в своей работе уполномоченный. При этом, согласно законопроекту, действия уполномоченного ограничиваются рекомендациями.

По информации Уполномоченного по правам ребенка в г. Москве, за год к нему поступило 412 жалоб¹³⁸. Это мизерное число обращений, учитывая статистические данные ежегодных нарушений прав ребенка, приводимые в государственных источниках¹³⁹. Следует отметить, что чаще всего за помощью к Уполномоченному по правам ребенка обращаются родители, что демонстрирует неэффективность этого института для самих детей. У московского Уполномоченного нет даже офиса, в который мог бы прийти ребенок¹⁴⁰.

В Государственном докладе вступление в действие в 1999 г. Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» оценивается как шаг вперед в борьбе с детской беспризорностью. Тем не менее по прошествии трех лет эта проблема остается одной из самых тяжелых в России, при этом отсутствуют точные данные. Государственные чиновники приводят различные оценки количества беспризорных и безнадзорных детей. Так, председатель Комитета Совета Федерации по вопросам безопасности и обороны В. Озеров сообщил о 3—5 млн¹⁴¹, министр образования РФ — о 100—500 тыс.¹⁴², независимые эксперты — о 4 млн¹⁴³.

В настоящее время практика борьбы с беспризорностью остается неэффективной. Так, например, милиция в г. Иркутске регулярно проводит рейды, вылавливая бездомных, но делает это впустую: детей приходится отпускать обратно на улицу, поскольку приютов нет, а домой в свои зачастую неблагополучные семьи или в детские дома ребята возвращаться не хотят¹⁴⁴.

¹³⁷ См., например, ст. 7 Закона г. Москвы от 4 июня 1997 г. № 16 «Об организации работы по опеке, попечительству и патронату в городе Москве»; ст. 10 Закона Нижегородской области от 10 сентября 1996 г. № 43-3 «Об организации и деятельности органов опеки и попечительства». Бюллетень ЗС Нижегородской области. 1996. № 6.

¹³⁸ У детей есть защитник // Тверская, 13. 2003. 1 апр.

¹³⁹ Так, в России в 2001 г. 56 350 детей лишилось родительского попечения в силу лишения их родителей родительских прав, 3409 детей было отобрано у родителей без лишения их родительских прав. В 2001 г. в отношении несовершеннолетних было зарегистрировано 65 534 преступления. См.: Аналитический вестник № 3(196), аналитическое управление Совета Федерации. М., 2003. С. 120—127.

¹⁴⁰ Чиновник против чиновников // Новая газета, 2003. 24—27 апр.

¹⁴¹ Сергеев М. Борьба с беспризорностью // Страна.Ру. 2002. 14 янв.

¹⁴² Там же.

¹⁴³ Нестерова О. Горчайшая из бед // Труд. 2002. 16 янв.

¹⁴⁴ Носкович М. Беспризорники вымыли специально для новогодних праздников // Известия. 2002. 14 янв.

Еще одной важной проблемой является несоблюдение прав несовершеннолетних, не имеющих гражданства России. Положение таких детей ухудшилось с принятием нового закона «О гражданстве РФ» (31 мая 2002 г. № 62-ФЗ). В законе не определен порядок получения гражданства лицами, которые имеют гражданство бывшего СССР и проживают на территории России уже более 13 лет. Поэтому к ним не применим новый порядок получения гражданства.

Положение детей, находящихся под опекой государства, остается тяжелым. Эти дети лишены защиты, т. к. не имеют фактической возможности обжаловать действия своих воспитателей и доказать их вину. Зачастую дети не знают о возможности пожаловаться или не умеют делать это должным образом. В тех случаях, когда жалоба все-таки направляется в прокуратуру или другие инстанции, она, как правило, спускается в то же детское учреждение для выяснения ситуации, после чего жалобщиков жестоко наказывают.

Кроме того, детские дома и другие детские учреждения из-за недостатка финансирования находятся в опасном состоянии, что нередко приводит к трагическим последствиям. Примерами могут служить недавние пожары (пять за период апрель — начало мая 2003 г.) в детских учреждениях различных регионов России¹⁴⁵, причем в двух случаях погибло 22 и 30 детей соответственно.

2. Каждый ребенок должен быть зарегистрирован немедленно после его рождения и должен иметь имя.

В соответствии с законодательством РФ (Федеральный закон «Об актах гражданского состояния» 1997 г.) каждому ребенку положен документ — свидетельство о рождении. При выдаче свидетельства о рождении производится официальная регистрация рождения ребенка: указывается фамилия, имя, отчество ребенка, вносится запись о родителях. Отказ в регистрации может произойти, если отсутствует медицинская справка, удостоверяющая рождение, а лицо, свидетельствующее о факте рождения, не имеет документов, удостоверяющих личность.

В Краснодарском крае отказы в выдаче свидетельств о рождении детей, родители которых не имеют удостоверяющих личность документов, носят систематический характер в отношении отдельных этнических меньшинств. Туркам-месхетинцам, прибывшим в Краснодарский край в 1989—1990 гг., местные власти до настоящего времени незаконно отказывают в регистрации по месту жительства (подробнее см. комментарий к ст. 26 МПГПП). Из-за отсутствия регистрации молодые люди, достигшие совершеннолетия, не могут получить паспорт. Молодые турчанки выходят замуж (их браки не регистрируются) и рожают детей. Однако в тех случаях, когда мать не имеет паспорта, местные органы записи актов гражданского состояния отказывались оформлять свидетельство о рождении ребенка. Аналогичная практика сложилась в отношении беженцев, покинувших зону вооруженного конфликта в Абхазии и прибывших в Краснодарский край в 1992—1993 гг.

Ребенок, не имеющий свидетельства о рождении или паспорта, лишен всех государственных социальных гарантий реализации и защиты своих прав (ребенку не выдают медицинский полис, он не может обратиться в суд).

¹⁴⁵ Республики Якутия, Дагестан, Бурятия, г. Москва, Иркутская область.

3. Каждый ребенок имеет право на приобретение гражданства.

Теоретически Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации», действовавший с 1991 по 2002 г., был направлен на исключение ситуации «безгражданства» детей. В тех случаях, когда один из родителей имел российское гражданство, Закон гарантировал ребенку гражданство Российской Федерации (ч. 1 и 2 ст. 15). Также российское гражданство должно было предоставляться ребенку, находящемуся на территории России, если иначе он стал бы лицом без гражданства (ч. 2 ст. 15).

Закон «О гражданстве РФ» 1991 г. действовал десять с половиной лет, что было недостаточным сроком для того, чтобы судить о практике применения этих положений. В частности, дети, родившиеся от лиц, которым, начиная с 1989 г., было отказано в регистрации по месту жительства и которых российские власти рассматривали в качестве «нелегальных мигрантов» и лиц без гражданства (как турок-месхетинцев в Краснодарском крае), не успели достичь административного совершеннолетия (14 лет) и столкнуться с проблемой признания гражданства и получения документов, удостоверяющих личность. Однако власти Краснодарского края в 90-е годы неоднократно заявляли, что рассматривают всех турок-месхетинцев, не имеющих регистрации по месту жительства, в т. ч. и рожденных в РФ, как лиц без гражданства.

Принятие нового Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» 2002 г. сократило гарантии против «безгражданства» детей. Закон устанавливает (ч. 3 ст. 9), что гражданство РФ ребенка не может быть прекращено, если в результате прекращения гражданства РФ он станет лицом без гражданства. Согласно ст. 12, ребенок приобретает гражданство РФ по рождению, если на день рождения ребенка:

а) оба его родителя или единственный его родитель имеют гражданство Российской Федерации (независимо от места рождения ребенка);

б) один из его родителей имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является лицом без гражданства, или признан безвестно отсутствующим, или место его нахождения неизвестно (независимо от места рождения ребенка);

в) один из его родителей имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является иностранным гражданином, при условии, что ребенок родился на территории Российской Федерации либо если в ином случае он станет лицом без гражданства;

г) оба его родителя, проживающие на территории Российской Федерации, являются иностранными гражданами или лицами без гражданства, при условии, что ребенок родился на территории Российской Федерации, а государства, гражданами которых являются его родители, не предоставляют ему свое гражданство.

Однако ст. 3 Закона определяет «проживание» как «проживание лица на законном основании на территории Российской Федерации или за ее пределами», что предполагает наличие разрешений на временное проживание или видов на жительство. Российское правительство рассматривает значительную часть населения страны в качестве «нелегально проживающих»; в эту категорию попадают бывшие советские граждане, легально въехавшие в РФ до вступления в силу Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в РФ» 2002 г. (1 ноября 2002 г.) и реально живущие в стране, но не имеющие регистрации по месту жительства и не удовлетворяющие требованиям нового закона об иностранцах. Из Закона «О гражданстве РФ» 2002 г. следует, что дети

лиц, рассматриваемых в качестве «нелегально проживающих» без гражданства, не могут быть признаны гражданами РФ и не имеют иных легальных путей приобретения российского гражданства. Согласно ч. 2 ст. 14 нового Закона «О гражданстве РФ», ребенок, являющийся иностранным гражданином или лицом без гражданства, принимается в гражданство РФ в упрощенном порядке (без соблюдения требований о легальном проживании, наличии «законного» источника дохода, знания русского языка) только в случае, если один из его родителей или единственный родитель имеет гражданство РФ.

СТАТЬЯ 25

Каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2, и без необоснованных ограничений право и возможность:

а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;

б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;

с) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

Источником власти в России являются ее граждане (ст. 3 Конституции РФ). Избирательное законодательство призвано обеспечить представительство интересов народа в органах государственной власти. Права на свободное волеизъявление, тайное и добровольное голосование, гарантии равноправия при реализации избирательного права закреплены Конституцией и рядом федеральных законов, из которых основополагающими являются: «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранным в органы местного самоуправления», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В течение последних лет, начиная с 1994 г., избирательное законодательство претерпевает постоянные изменения, процесс законотворчества интенсифицируется после очередных федеральных выборов в представительные органы власти. Так, основополагающий Закон «Об основных гарантиях избирательных прав...», впервые принятый в 1994 г. после избрания депутатов Государственной Думы РФ в 1993 г., получил новую редакцию в 1997 г. после парламентских выборов в 1995 г. Перед выборами депутатов в 1999 г. отдельным федеральным законом были внесены изменения, а в мае 2002 г. был принята новая редакция закона.

Необходимость последней редакции Закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» обусловлена тем, что был принят новый Закон «О политических партиях» (2002 г.), который подразумевал введение пропорциональной системы выборов депутатов законодательных собраний регионов. Кроме того, прошедшие в России парламентские выборы показали недоработки избирательного законодательства, существенные с точки зрения реализации активного и пассивного избирательного права. Новая редакция закона содержит дополнительные гарантии прав, вводит исключительно судебный порядок снятия кандидата с регистрации, ус-

танавливает предельные сроки обращения в суд по поводу отмены регистрации кандидата и его снятия до дня голосования, регламентирует порядок образования избирательных комиссий всех уровней. Последнее новшество с точки зрения разработчиков закона является необходимым для уменьшения влияния региональной и местной власти на предвыборный и избирательный процессы.

Несмотря на развитие и профессионализацию законодательства, избирательные кампании сопровождаются комплексом нарушений. Такое положение обусловлено продолжающимся использованием в избирательных кампаниях так называемого административного ресурса или, используя официальную терминологию, «злоупотреблениями служебным или должностным положением».

Для достижения нужного результата выборов исполнительной властью в регионах аккумулируются ресурсы как финансовые, так и «нематериальные» — поддержка правоохранительных органов, СМИ, избирательных комиссий и прочее. В таких условиях конкурентная предвыборная борьба зачастую становится невозможной. Например, на кандидатов в губернаторы Иркутской области и поддерживающих их граждан оказывалось давление региональными силовыми ведомствами, лояльными губернатору и одновременно кандидату на пост главы области (2001 г.). Это стало предметом специального обращения Уполномоченного по правам человека в России и резкой критики председателя ЦИК России.

Нарушается один из основных принципов — равноправие кандидатов, тем более что в предвыборном процессе редко участвуют различные элиты, способные выдвинуть равновесных кандидатов, и, как правило, у лидеров региональных избирательных кампаний нет реальных конкурентов.

Федеральная власть закономерно заинтересована в результатах выборов в регионах. Не всегда, но случается, что федеральная власть вмешивается в региональные предвыборные процессы, и иногда это вмешательство принимает формы жесткого давления на оппозиционных кандидатов. При этом одну из ключевых ролей начинает играть институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Так, на выборах главы Республики Ингушетии (2002 г.) были использованы силовые, судебные и пр. ресурсы полпредства в Южном федеральном округе для избрания приемлемого для центральной власти кандидата. Известно о фактах незаконного и грубого вмешательства в работу судов, когда документы по делу о снятии кандидата с регистрации были изъяты прямо из совещательной комнаты суда, что по закону абсолютно неприемлемо.

В целом суд часто используется исполнительной властью для снятия кандидатов с регистрации. Причем заметное число случаев отмены регистрации происходит всего за несколько дней (от одного до трех) до голосования. Давление на суд недопустимо, и такие действия прямо нарушают отечественное законодательство, при этом существенно ограничиваются и права избирателей. За оставшееся до дня выборов время избирателям, собиравшимся голосовать за лишившегося регистрации кандидата, практически невозможно сделать осознанный электоральный выбор. Кроме того, у кандидата не остается времени оспорить решение суда. В этом смысле показателен пример со снятием (2000 г.) А. Руцкого (действующего на тот момент главы региона) с регистрации за один день до голосования по выборам губернатора Курской области. Причем письменное решение суда всячески задерживалось, что не позволило А. Руцкому до начала голосования его обжаловать.

Давлению подвергаются и избирательные комиссии. В соответствии со старой редакцией Закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» (предполагается, что новый закон начнет повсеместно действовать с 14 июня 2003 г.) избирательные комиссии были правомочны снимать кандидата с регистрации, аннулировать итоги голосования, и это превращало их в один из эффективных инструментов манипулирования результатами выборов. Так, например, избирательная комиссия Красноярского края (2002 г.) отменила итоги голосования, по которым победу одержал оппозиционный региональной власти кандидат — представитель финансовой элиты, чем инициировала продолжительный конфликт между кандидатами. Действия краевого избиркома были обжалованы в краевом суде, который принял решение о роспуске крайизбиркома, впоследствии это решение суда было аннулировано Верховным судом РФ. Федеральная власть, до этого открыто не вмешивающаяся в избирательную кампанию, поставила точку в этом конфликте. Президент просто объявил победителя, хотя кто в действительности выиграл выборы и какова была воля избирателей осталось невыясненным.

Давление на кандидатов, на суды и избирательные комиссии в период регистрации кандидатов ограничивает и нарушает в первую очередь пассивное избирательное право. Но встречающиеся нарушения правил ведения агитационной кампании; сомнительные с точки зрения закона агитационные материалы; давление, оказываемое на оппозиционные региональные СМИ, не позволяют избирателям получить необходимую информацию о кандидатах. В результате такого рода информационных искажений волеизъявление граждан становится фиктивным.

Так, в предвыборное время руководитель, претендующий на переизбрание, пытается сократить для других участников выборов возможности ведения агитации, в т. ч. через публикации в пользующихся спросом изданиях. Например, газета «Честное слово» (Приморский край) в период избирательной кампании (2001 г.) не смогла распространить очередной номер своего издания, получив отказ от руководства основной областной сети в приеме тиража на реализацию без обоснования причин и в нарушение договора с изданием.

Активность в принятии региональными органами власти запретительных мер в отношении СМИ часто совпадает по времени с избирательными кампаниями. Например, запрет на видеосъемку, нарушающий принцип свободного производства информации, был введен Кировской областной Думой во время избирательной кампании (2001 г.). Это, по мнению местных законодателей, позволяло не распространять среди избирателей «неконструктивную информацию» о депутатах, многие из которых зарегистрировались в качестве кандидатов на очередные выборы.

Обыски в редакциях газет, изъятие документации, аресты тиражей — те способы, которые используются на региональных выборах и возможны при вмешательстве исполнительной власти в ход агитационной кампании. Например, в Татарстане в период избирательной кампании по выборам президента республики (2001 г.) без решения суда был арестован тираж газеты «Казанское время», оппозиционной действующей власти. Также в ходе этих выборов наблюдатели отмечали фактическое отсутствие какой-либо политической рекламы (наружная, телевизионная и др.) кандидатов на пост президента республики.

Широко применяется практика распространения агитационных материалов, содержание которых не соответствует действительности. Содержание агитационных листовок изобилует различного рода измышлениями о деятельности и биографии кандидатов, встречаются листовки

откровенно ксенофобского содержания, эксплуатирующие негативные этнические стереотипы. Так, в г. Чите в день голосования (1999 г.) были распространены листовки антиеченского содержания, направленные в адрес кандидата в депутаты городской думы. Листовки, распространяемые (1999 г.) избирательным штабом кандидата в депутаты Государственной Думы Н. Бондарика, содержали призывы к борьбе с «врагами Божьими, врагами России и Русского народа», к выдворению всех нерусских за пределы России, требования национализировать собственность «еврейско-кавказской мафии» и т. д. Более того, Бондарнику была дважды предоставлена возможность участвовать в телепередачах петербургского телевидения, в которых открыто обсуждались перспективы этнических чисток в городе. Обращения в прокуратуры в этих двух случаях остались безрезультатными.

Прямолинейность и агрессивность содержания такого рода предвыборных материалов не в последнюю очередь зависят от перспективы наказания, предусмотренного законом за подобные действия. Но поскольку большинство агитационной продукции не соответствует нормам избирательного законодательства (они анонимны, не имеют выходных данных и т. д.), то выявить изготовителя, заказчика и распространителя, как правило, невозможно. Именно фактическая безнаказанность является причиной широкого распространения ксенофобской, а зачастую расистской печатной продукции во время выборов. Иногда недобросовестная агитация ведется не только в официальный период агитационной кампании, но и в запрещенные три дня до голосования или непосредственно в день выборов.

В целом, процедурная сторона голосования, как правило, соблюдается, но зачастую давление на избирательные комиссии во время голосования и подсчета голосов усиливается.

Стремление управлять результатами выборов приводит к таким достаточно распространенным нарушениям, как подкуп избирателей, фальсификация итогов голосования. Например, нарушения при подсчете голосов были выявлены в Самарской области (2001 г.), в Республике Адыгее (2001 г.), а выборы в Законодательное собрание Ленинградской области (2001 г.) были признаны недействительными по одному из избирательных округов на основе подтвержденных данных о массовом подкупе избирателей.

Из-за неравных условий ведения предвыборной кампании, когда некоторые кандидаты не имеют доступа к СМИ, к наружным рекламным носителям и т. д., избиратели не получают всей необходимой информации о кандидатах. В результате давления, которое часто оказывается на членов избирательных комиссий при подсчете голосов, итоги выборов искажаются.

Таким образом, есть серьезные основания утверждать, что демократический характер выборов является таковым по форме, по установленным законом процедурам. В то же время объективность выборов сомнительна, поскольку в предвыборные кампании зачастую происходит конкуренция административных ресурсов, а не кандидатов и их программ. В такой ситуации говорить о прямом и подлинном волеизъявлении граждан становится сложным.

СТАТЬЯ 26

Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как то расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

Ч. 1 ст. 19 Конституции РФ утверждает, что «все равны перед законом и судом». Ч. 2 устанавливает, что «государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности». В соответствии с ч. 2 ст. 6 Конституции РФ, «каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации». Ч. 3 ст. 37 Конституции РФ также устанавливает, что «каждый имеет право... на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации...».

Положения Конституции РФ о равенстве прав и свобод воспроизводятся в целом ряде законодательных актов: Гражданском кодексе РФ (общее равенство лиц, участвующих в гражданских отношениях); Гражданском процессуальном кодексе РФ (равенство граждан перед судом и законом); Семейном кодексе РФ (запрет на ограничение прав, относящихся к браку и семейной жизни, на основе социальной, расовой, национальной (этнической), языковой и религиозной принадлежности); Уголовном кодексе РФ (равенство перед законом); Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» (равный доступ к государственной службе); Законе «О милиции» (принцип равной защиты прав человека и гражданина) и др.

Закон «Об образовании» хотя и закрепляет равный доступ к образованию, но не гарантирует равного обращения в учебном процессе. Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации», принятый в 2002 г., провозглашает только равные права граждан РФ, но не равный доступ к гражданству вне зависимости от расовой или этнической принадлежности. Целый ряд важных законодательных актов не содержит каких-либо положений о равных правах и о запрете дискриминации. К ним относятся: Жилищный кодекс РСФСР, Закон «Об основах федеральной жилищной политики», Федеральный закон «Об основах федеральной политики в области защиты труда» (затрагивает только вопросы физической безопасности), Закон «О защите прав потребителей».

Российское законодательство, провозглашая принцип равенства прав и свобод, по существу не содержит запрета дискриминации, а термин «дискриминация» используется крайне ограниченно. В стране нет правовых актов, содержащих какое-либо определение дискриминации. Кроме ч. 3 ст. 37 Конституции РФ, этот термин есть только в Трудовом кодексе РФ, где приведен без определения и разъяснений. Ч. 2 ст. 19 Конституции РФ не содержит однозначного запрета дискриминации. Первое предложение этой статьи не может быть истолковано как четкий и не-

двусмысленный запрет любого посягательства на равенство прав и свобод или как обязанность государства искоренять нарушения равенства. Второе предложение налагает запрет только на «ограничение прав», только в связи со списком из пяти признаков и только в отношении граждан. Российское законодательство и правовая практика не предлагают определенного истолкования понятия «ограничение прав». Кроме того, ч. 3 ст. 19 Конституции РФ и Трудовой кодекс РФ также вводят концепт «равных возможностей реализации прав и свобод», что еще более осложняет толкование правовых норм на практике.

Таким образом, понятия «дискриминация», «ограничение прав», «законное или незаконное проведение различий» остаются недостаточно ясными для профессиональных юристов и для широкой публики. Не прослеживается какой-либо определенной позиции законодателей и правоприменительных органов.

Закон «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» и соответствующие положения ГПК РФ предоставляют гражданам право обжаловать в суде нарушение их прав и свобод. Закон по умолчанию приравнивает к нарушению прав также создание препятствий к осуществлению гражданином его прав и свобод и незаконное возложение на гражданина какой-либо обязанности или незаконное привлечение его к ответственности. Тем не менее аналогичный термин «ограничение прав» в правовой практике понимается преимущественно как прямое и открытое воспрепятствование осуществлению индивидом или социальной категорией конкретных прав. Незаконное проведение различий, вызывающее негативные последствия для соответствующего лица или группы, которое не может быть определено как прямое нарушение прав (например, при осуществлении дискреционных полномочий, официального контроля или надзора), обычно не воспринимается как «дискриминация».

В России большинство правовых норм, относящихся к обеспечению равенства прав, являются материальными, и в законодательстве явно не хватает достаточных процедурных гарантий против дискриминации. В стране отсутствует специальное антидискриминационное законодательство. Его разработка и принятие не стоят в плане законотворческой работы Государственной Думы РФ. В России не существует также каких-либо специальных антидискриминационных программ или программ в области предоставления равных возможностей. Имеются некоторые судебные, уголовные и административные средства для предотвращения и прекращения дискриминационной практики, но они неэффективны и применимы скорее в теории, чем на практике.

Теоретически, права и свободы можно защищать в суде (ст. 46 Конституции, ст. 11 ГК РФ). Гражданские права и другие нематериальные блага могут быть защищены, в частности, путем признания права, восстановления положения, существовавшего до нарушения права, пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения, признания оспоримой сделки недействительной, признания недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления, возмещения убытков, компенсации морального вреда (ст. 12 ГК РФ). Ст. 1065 ГК РФ предусматривает, что действительность, которая, возможно, принесет вред в будущем, может быть запрещена по решению суда.

Закон «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», и главы 23, 24, 25 ГПК РФ обеспечивают право подать в суд жалобу против действия или бездействия государственных

и муниципальных органов, общественных объединений и должностных лиц. Это можно сделать в случаях, когда:

- 1) нарушены личные права и свободы;
- 2) создаются препятствия в реализации прав и свобод;
- 3) на человека незаконно налагаются обязанности или ответственность.

Зафиксирован ряд случаев, когда люди защищали и восстанавливали свои права, нарушенные в результате дискриминационного обращения. Такого рода случаи обычно касаются незаконных увольнений или отказов в регистрации по месту жительства, в предоставлении статуса беженца или вынужденного переселенца. Предметом жалоб и исков были просто нарушения соответствующих прав. Вопрос дискриминации как таковой роли не играет и не рассматривается судом как предмет жалобы или иска. При рассмотрении жалобы на нарушение прав и свобод мотивировка суда основывается на доказанном факте нарушения определенного права в нарушение определенного закона. Суд не рассматривает вопрос о том, проводился ли различный подход к разным лицам в одинаковых ситуациях.

Не зафиксировано жалоб и судебных решений, когда какое-то постановление, требование, действие или бездействие признавалось незаконным не потому, что оно нарушало или ограничивало определенные права, а в силу его дискриминационного характера. Также не отмечено каких-либо жалоб, исков и судебных решений, относящихся к дискриминационному поведению государственных и негосударственных должностных лиц, реализующих дискреционные полномочия либо осуществляющих контрольные или надзорные функции.

В УК РФ есть ст. 136 «Нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина», которая предусматривает уголовную ответственность за «нарушение равенства прав человека и гражданина» в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, причинившее вред «правам и законным интересам» граждан. Ч. 1 этой статьи предусматривает наказание в диапазоне от 200 минимальных зарплат до двух лет лишения свободы. Ч. 2 за такое же преступление, но совершенное с использованием служебного положения, предусматривает наказание до пяти лет лишения свободы.

Ст. 136 не является статьей частного обвинения, поэтому уголовное преследование может быть инициировано только прокурором или органами внутренних дел. Она определяет преступление сугубо в материальном, но не формальном смысле. Таким образом, нарушителя можно привлечь к уголовной ответственности только при наличии реального вреда, причиненного жертве; указания по осуществлению дискриминации или подстрекательство к дискриминации, если они не носят публичного характера, ненаказуемы. Ст. 136 применяется в крайне редких случаях. Как правило, органы прокуратуры демонстрируют нежелание возбуждать преследование и расследовать дела по этой статье, а также по ст. 282 «Возбуждение вражды» УК РФ. По данным МВД¹⁴⁶, по ст. 136 в 1997 г. было возбуждено три уголовных дела, в 1998 г. — четыре, в 1999 г. — пять и в 2000 г. — одно. Статистика по судебным процессам и их результатам до сих пор не опубликована.

Ни один законодательный акт в Российской Федерации не предусматривает в прямой форме какой-либо специальной дисциплинарной ответ-

¹⁴⁶ Ответ ГИЦ МВД РФ от 25 июня 2001 г. № 34/4-220 на запрос депутата Государственной Думы В. Игрунова.

ственности государственных служащих за дискриминационное поведение. Ст. 14 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» 1995 г. предусматривает только общую дисциплинарную ответственность государственного служащего за ненадлежащее выполнение своих обязанностей и содержит ссылку на «ответственность в соответствии с федеральным законодательством». Нет признаков того, что эта возможность когда-либо использовалась в РФ на практике.

В Российской Федерации ни на федеральном, ни на региональном уровне не существуют какие-либо специальные органы, отвечающие за предупреждение и ликвидацию дискриминации. Теоретически Уполномоченный по правам человека в РФ имеет право разбираться с любой жалобой на нарушения прав человека в случаях, когда все прочие имеющиеся средства правовой защиты исчерпаны, или в случае массовых и систематических нарушений. Нет признаков того, что Уполномоченный по правам человека занимался случаями расовой или этнической дискриминации. Вопросами дискриминации не занимаются и недавно назначенные региональные уполномоченные по правам человека.

Конституция устанавливает (ст. 52), что «права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба». Ст. 53 предусматривает, что «каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц». Материальные убытки могут быть возмещены на общих основаниях в порядке гражданского искового производства. Моральный вред может быть возмещен в денежной форме по решению суда в порядке искового производства (ст. 151, 1100 и 1101 ГК РФ). Однако законодательство не предусматривает каких-либо специальных гарантий такого рода в случаях дискриминационного обращения, и нет случаев, чтобы возможность возмещения вреда нашла применение на практике в случае дискриминации. Административные средства для индивидуальной защиты и компенсации не предусмотрены.

Между тем государство само практикует, поощряет и поддерживает дискриминацию по признакам наличия документов, удостоверяющих личность, место жительства (регистрации места жительства), гражданство, этническую принадлежность, принадлежность к общественным объединениям (см. раздел, относящийся к п. 1 ст. 2 МПГПП). Частные лица и негосударственные структуры (в основном работодатели) также практикуют дискриминацию по признакам цвета кожи, языка, возраста, инвалидности, наличия ВИЧ-инфекции, при этом существующие правовые механизмы не обеспечивают должной защиты, а государство занимает пассивную позицию и не использует имеющихся возможностей.

Наибольшую общественную опасность представляет дискриминация по этническому признаку, которая во многом является продуктом паспортной системы. Последняя, в свою очередь, предоставляет ряд явных и скрытых возможностей для отказа в регистрации как по месту жительства, так и пребывания. В определенных условиях власти могут либо отказывать в регистрации лицам, относящимся к определенной этнической группе, либо создавать привилегии для определенной группы при ограничении регистрации для всех остальных.

Отсутствие регистрации используется как предлог для ограничения прав граждан, и эти ограничения в ряде случаев носят выборочный по этническому признаку характер. Контроль над соблюдением режима регистрации, как правило, носит избирательный характер. Ограничения и

контрольные мероприятия оказываются в значительной степени нацеленными на этнические меньшинства. Дискриминация проявляется в избирательных и непропорционально частых задержаниях лиц, относящихся к так называемым визуальным меньшинствам (т. е. лицам, внешне отличающимся от основной массы населения и идентифицируемым как выходцы с Кавказа и из Средней Азии, а также цыгане); незаконном и неспровоцированном применении насилия к задержанным; вымогательстве денег; произвольных и непропорционально частых обысках жилых помещений, занимаемых лицами, относящимися к таким меньшинствам, или офисов принадлежащих им компаний; произвольном изъятии их личного имущества или товаров, которыми они торгуют.

В частности, МВД регулярно проводит в ряде российских регионов кампании под названием «Табор», якобы направленные на борьбу с преступностью. Обычно эти кампании включают в себя массовые проверки документов и жилищ людей, идентифицируемых как цыгане; иногда их высылают в то место в Российской Федерации, где они были последний раз зарегистрированы по месту жительства. Такие кампании проводились весной 2002 г. в г. Москве и в Московской области, в Самарской и Томской областях. В июле-августе 2002 г. операция проводилась по всей стране.

16 октября 2001 г. местные органы милиции депортировали около 100 цыган из Краснодара в Воронежскую область, где они были зарегистрированы по месту жительства.

Отдельно необходимо сказать о положении месхетинских турок¹⁴⁷. В 1989—1990 гг. и в последующие годы после столкновений на этнической почве около 90 тыс. месхетинцев были вынуждены покинуть Узбекистан. Около 60 тыс. из них искали убежища в Российской Федерации (в то время одной из союзных республик), более 13 тыс. бежали в Краснодарский край.

Региональные власти в Краснодарском крае отказались предоставить туркам-месхетинцам прописку (ныне регистрация по месту жительства). Краснодарский край — единственный регион в России, где турки в массовом порядке лишены основных гражданских и политических прав. Они не могут получать или восстанавливать (в случае утраты или порчи) личные документы (например, паспорт или водительское удостоверение). Их браки официально не регистрируются и не признаются. Туркам систематически отказывают в доступе к правосудию: местные судьи отказываются рассматривать жалобы и заявления месхетинцев под различными надуманными предлогами. Во многих случаях есть основания утверждать, что суды в Краснодарском крае проявили пристрастное отношение к туркам-месхетинцам, обжаловавшим неправомерные отказы местной милиции в регистрации по месту жительства. Зачастую суды выносили решения не в пользу истцов, игнорируя требования закона. Турки полностью лишены доступа к системе социальной защиты и бесплатному медицинскому обслуживанию. Им не разрешается получать образование более высокого уровня, чем среднее. Месхетинцы регулярно подвергаются проверкам со стороны сотрудников милиции, в т. ч. ГАИ, и штрафуются за отсутствие регистрации. Постоянно проводятся массовые проверки «паспортного режима», включающие в себя обыск жилых домов. Известны случаи краткосрочного содержания под стражей турок, проживающих в Крымском районе.

¹⁴⁷ Месхетинские турки, или месхетинцы, — тюркоязычный мусульманский народ, депортированный в 1944 г. из Южной Грузии в Среднюю Азию; всего в границах бывшего СССР живет около 290 тыс. месхетинцев.

Региональные власти с 1992 г. официально выделяют турок как этническую категорию, подлежащую особому дискриминационному обращению. 24 апреля 1996 г. Законодательное собрание Краснодарского края приняло Постановление № 291-П, в соответствии с которым совершеннолетние месхетинцы были обязаны каждые три месяца проходить особую регистрационную процедуру. С тех пор в крае было принято еще несколько актов, устанавливающих специальные требования по регистрации для месхетинцев. На практике это означало, что этническая группа была лишена доступа к регистрации по месту жительства. Такому же дискриминационному обращению подвергаются и те месхетинцы, которые получили российское гражданство и имеют регистрацию за пределами Краснодарского края, но в действительности проживают в нем.

Должностные лица Краснодарского края часто делают заявления, что они создадут туркам и прочим «нелегальным мигрантам» невыносимые условия для жизни, чтобы заставить их покинуть регион. Президент России, правительство и органы прокуратуры не реагируют на заявления, направленные против меньшинств, равно как и на противозаконные действия правительства Краснодарского края. Более того, представители Администрации президента РФ неоднократно заявляли, что в отношении миграционной и этнической политики между федеральной властью и властями Краснодарского края разногласий нет.

В последние годы выходцы из Чечни и этнические чеченцы подвергались различным формам дискриминационного обращения. Начиная с лета 1999 г. такие действия быстро переросли в поощряемую государством широкомасштабную согласованную кампанию. Власти демонстрировали свое намерение любыми способами сделать жизнь чеченского населения невыносимой и вынудить их вернуться в Чечню. Давление на чеченцев оказывалось в разных формах: произвольные проверки паспортов и личных документов; насильственное проникновение в помещения; обыски, задержания и избиения; нарушение права на свободу передвижения и выбор места жительства; систематические проверки фирм, принадлежащих этническим чеченцам; фабрикация обвинений в совершении уголовных преступлений; отказ в предоставлении статуса вынужденных переселенцев; увольнение с работы и др.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Авторы доклада разработали следующие постатейные рекомендации в сфере соблюдения Российской Федерацией МПГПП:

СТАТЬЯ 2

Внести поправки в Закон РФ 2002 г. «О правовом статусе иностранных граждан в Российской Федерации», устранив из него необоснованные ограничения и дискриминационные положения и включив переходные положения, создающие основу для легализации бывших советских граждан, фактически проживавших на территории РФ на момент вступления закона в силу. В частности, предоставить этой категории граждан легальный статус (вид на жительство) в упрощенном коллективном порядке.

Принять меры по замене паспортной системы иной системой идентификации и документирования личности, не основанной на единственном документе, удостоверяющем личность, и не привязанной к месту жительства человека. Обеспечить возможность пользования правами и свободами независимо от наличия у лица основного документа, удостоверяющего личность, и регистрации по месту жительства или пребывания.

Пересмотреть законодательство и правоприменительную практику, создающие основы для систематической дискриминации по этническому признаку, в первую очередь паспортную систему и практику работы правоохранительных органов. Положить конец систематическим дискриминационным ограничениям основных гражданских и политических прав лиц, относящихся к определенным этническим меньшинствам, в первую очередь чеченцев и месхетинских турок.

Пересмотреть политику в отношении казачьего движения: лишить казачьи организации их привилегированного статуса, в частности привилегированного доступа членов казачьих организаций к государственной и иной публичной службе.

Ввести в российское процессуальное законодательство нормы:

- придающие юридическое значение при разрешении уголовных, гражданских и административных дел постановлениям Комитета ООН по правам человека;
- предусматривающие механизмы реализации решений Комитета ООН по правам человека в судопроизводстве.

Принять меры, в т. ч. законодательные, к повышению эффективности средств защиты, т. е. повышению доступности национальных средств защиты, а также созданию механизма исполнения решений, касающихся защиты прав человека, принятых как на национальном, так и на международном уровнях.

СТАТЬЯ 3

Законодательно закрепить меры по противодействию дискриминации по признаку пола и защите жертв такой дискриминации, в частности установить ответственность за применение дискриминации по признаку пола.

Верховному суду РФ выпустить необходимые разъяснения по делам о дискриминации по признаку пола.

Предпринять меры по внедрению в практику правоохранительных и других государственных органов ориентации на недопущение дискриминации по признаку пола и защиту жертв такой дискриминации. В частности, разработать и принять инструкции по расследованию органами прокуратуры жалоб о дискриминации по признаку пола.

СТАТЬЯ 4

Внести в Закон РФ «О борьбе с терроризмом» поправки, в частности, фиксирующие локальное и кратковременное проведение «контртеррористической операции» и обязательное введение чрезвычайного положения в том случае, если есть угроза, что зона действия силовых структур или длительность операции существенно увеличиваются.

В отношении ситуации в зоне вооруженного конфликта в Чеченской Республике:

- ввести, в соответствии с национальным законодательством, чрезвычайное положение;
- выполнить процедуры «отступления», предусмотренные Международным пактом о гражданских и политических правах, а также Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод;
- признать факт вооруженного конфликта, подтвердить соблюдение норм международного гуманитарного права.

СТАТЬЯ 6

В силу позитивных обязательств Российской Федерации в рамках МПГПП следует разработать и внедрить эффективную систему мер, направленных на оперативное выявление преступлений против личности, предупреждение единичных и массовых случаев лишения жизни, минимизацию потерь, эффективное расследование преступлений против личности и т. д.

Улучшить условия пребывания в закрытых структурах, прежде всего в армии, с тем, чтобы исключить гибель военнослужащих, в первую очередь призывников, в небоевой обстановке.

Выполнить в полном объеме рекомендации (views) Комитета по правам человека ООН по делу «Ланцов против России».

В отношении ситуации в зоне вооруженного конфликта в Чеченской Республике:

- прекратить незаконные задержания людей, их содержание в неофициальных секретных тюрьмах, пытки и внесудебные казни;
- эффективно расследовать совершенные в зоне вооруженного конфликта в Чеченской Республике преступления против граждан-

ского населения, прежде всего повлекшие гибель людей, с тем, чтобы исключить их повторение.

СТАТЬЯ 7

Включить в Уголовный кодекс РФ статью, криминализующую пытки. При этом обеспечить, чтобы использованное в национальном праве определение понятия пытки соответствовало определению, данному в «Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания».

Передать расследование жалоб на пытки, жестокое и унижающее обращение в компетенцию органов прокуратуры субъектов Федерации.

Разработать и принять инструкцию по расследованию органами прокуратуры жалоб на пытки, жестокое и унижающее обращение. Такая инструкция должна соответствовать Принципам эффективного расследования и документирования пыток и другого жестокого, бесчеловечного обращения, принятым Генеральной Ассамблеей ООН, и включать в себя перечень обязательных следственных действий и сроки их осуществления.

Разработать и принять государственную программу защиты жертв пыток, жестокого и унижающего обращения, а также свидетелей от давления и преследований, связанных с подачей жалобы или дачей свидетельских показаний.

Разработать и принять государственную программу реабилитации жертв пыток и жестокого и унижающего обращения.

Во всех отделениях милиции и местах досудебного содержания под стражей повесить информационные листки, разъясняющие права подозреваемых, обвиняемых и задержанных, в т. ч. право обращаться с жалобой на пытки и жестокое и унижающее обращение.

СТАТЬЯ 8

Принять закон о противодействии торговле женщинами.

Принять федеральную и региональные целевые программы по противодействию торговле женщинами, защите и реабилитации жертв торговли.

Принять Закон РФ «О гражданском контроле за деятельностью учреждений, входящих в структуру Вооруженных Сил Российской Федерации».

Властям официально признать, что торговля людьми, рабство и подневольный труд являются для современной России острой и системной проблемой.

Предупреждать возникновение предпосылок для эксплуатации подневольного труда в связи с ужесточением паспортно-визового и миграционного контроля.

Принять эффективные меры:

- по пресечению коррупционного использования подневольного труда в закрытых структурах, прежде всего в армии.
- по борьбе с криминализацией и вовлечением в торговлю людьми силовых структур и спецслужб, призванных бороться с похищениями людей и торговлей людьми.
- по борьбе с коррупцией в правоохранительных органах, порождающей торговлю задержанными людьми и человеческими телами в зоне вооруженного конфликта в Чеченской Республике.

СТАТЬЯ 9

Исключить распространенную практику содержания лица под стражей без законных оснований. В частности, разработать и ввести в практику правоохранительных органов правило составления протокола задержания сразу после фактического задержания. Обеспечить меры по контролю за выполнением этого правила.

Кардинально изменить концепцию применения такой исключительной меры пресечения, как заключение под стражу. Применять такую меру пресечения в действительно исключительных случаях, когда эта исключительность подтверждена и документально доказана наличием законодательно установленных оснований для применения этой меры. Принять меры к более широкому распространению таких альтернативных мер пресечения, как залог, подписка о невыезде, домашний арест, личное поручительство.

СТАТЬЯ 10

Ратифицировать Факультативный протокол к «Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания».

Принять закон об общественном контроле мест лишения свободы с тем, чтобы его положения соответствовали принципам, закрепленным в вышеупомянутом Факультативном протоколе.

В случае подачи заключенным жалобы на пытки, жестокое и унижающее обращение в местах лишения свободы обеспечивать обязательный перевод жалобщика, а также свидетелей в учреждения, находящиеся в ведении другого территориального управления исполнения наказаний.

СТАТЬЯ 12

Дать законодательное определение права на свободу передвижения и выбор места жительства, четко определив пределы этого права и исключив возможности его произвольного ограничения как со стороны публичных властей, так и негосударственных организаций и частных лиц; установить ответственность, вплоть до уголовной, за посягательства на это право.

Пересмотреть все законы и иные нормативно-правовые акты, лежащие в основе паспортной системы. В частности, ликвидировать институт обязательной регистрации по месту пребывания; аннулировать все нормы федерального и регионального уровней, которые препятствуют реализации права на свободу передвижения и выбор места жительства; ликвидировать все нормы и практику, увязывающие реализацию прав и обязанностей с наличием паспорта и регистрации по месту жительства; отменить административную ответственность за проживание и пребывание без паспорта и регистрации; в качестве первого шага отменить систему плановых заданий для органов милиции по привлечению к ответственности определенного числа лиц за совершение административных правонарушений, в т. ч. за «нарушение паспортного режима».

Пересмотреть законодательство о правовом положении иностранных граждан в целях обеспечения всем законно находящимся на территории страны права на свободу передвижения и выбор места жительства. В частности, отменить произвольные ограничения на свободу передвижения и выбор места жительства для лиц, имеющих разрешение на временное проживание. Перейти к установлению перечня территорий с регламентированным доступом для иностранных граждан только посредством федерального закона.

Обеспечить право иностранных граждан, постоянно проживающих в Российской Федерации, беспрепятственно покидать страну и, в частности, аннулировать институт выездной визы. Обеспечить выдачу документов, удостоверяющих личность, и проездных документов, признаваемых международным сообществом, лицам без гражданства, постоянно проживающим в РФ.

СТАТЬЯ 13

Принять меры к прекращению практики выдворения из страны иностранных граждан и лиц без гражданства вне и в нарушение установленных законом процедур, а также принуждения их к выезду из страны. Обеспечить право депортируемых лиц на обжалование принятого решения, а также строгое соблюдение принципов защиты целостности семьи и запрета насильственного возвращения лиц в ситуацию, где они подвергнутся риску серьезных нарушений прав человека.

СТАТЬЯ 14

Обеспечить исполнение решений Комитета по правам человека ООН по делам против России, рассмотренным Комитетом («Гридин против России», «Ланцов против России»).

Обеспечить реальное равенство сторон при рассмотрении уголовных дел путем внесения изменений в УПК РФ, а именно:

- законодательно обеспечить возможность незамедлительного доступа адвоката к подзащитному, содержащемуся в следственном изоляторе, не ставя в зависимость этот доступ от разрешения следователя либо суда;
- законодательно предусмотреть обязанность следствия и суда принимать доказательства, представляемые защитой, добытые ею в соответствии с законом;
- обеспечить доступ защиты к доказательствам с начального этапа уголовного преследования;
- обеспечить личное присутствие самого подозреваемого, обвиняемого, подсудимого при рассмотрении его жалоб на всех этапах судопроизводства;
- изменить порядок работы канцелярий судов с тем, чтобы обеспечить заинтересованным лицам доступ к необходимым материалам без длительного ожидания.

Для обеспечения принципа публичности судебного разбирательства необходимо максимально сузить перечень случаев применения и конкретизировать нормы законодательства относительно закрытого судебного разбирательства, так как существующее законодательство дает возможность злоупотребления такой формой судебного разбирательства.

Упразднить институт военной прокуратуры, передать все функции военной прокуратуры гражданским прокуратурам; упразднить институт военных судов, передать все полномочия военных судов гражданским судам.

Усовершенствовать форму фиксирования хода судебного разбирательства (составления протокола судебного заседания) в соответствии с сегодняшним уровнем развития технических средств. Например, вести автоматическую аудиозапись всего хода судебного разбирательства, с последующей ее расшифровкой и приобщением к материалам дела как самой записи, так и ее расшифровки.

СТАТЬЯ 17

Реформировать системы оперативно-розыскных мероприятий (СОРМ-1, СОРМ-2) с тем, чтобы исключить несанкционированный доступ правоохранительных органов к телефонной сети и сети передачи данных.

Изменить порядок контроля, в первую очередь судебного, за использованием правоохранительными органами системы оперативно-розыскных мероприятий (СОРМ-1, СОРМ-2) с тем, чтобы исключить несанкционированный доступ к телефонной сети и сети передачи данных.

Принять закон о защите персональных данных, включая законодательное обеспечение права на доступ к информации.

СТАТЬЯ 18

Президенту и высшим должностным лицам проявить политическую волю с целью добиться того, чтобы государственные чиновники в своих действиях и выступлениях, касающихся свободы совести, руководствовались исключительно федеральными законами и международными обязательствами России, а не своими соображениями об особой роли тех или иных религий и/или отношениями с конкретными религиозными организациями. Иное поведение чиновников должно влечь дисциплинарную ответственность (если речь не идет о более серьезных правонарушениях).

Региональное законодательство в сфере свободы совести должно быть приведено в соответствие с федеральным.

Президенту, правительству и Федеральному Собранию следует отказаться от попыток вмешиваться в религиозную жизнь путем включения в правовую систему таких понятий, как «традиционная религия», «этноконфессиональный баланс», «культурно-религиозная экспансия» и т. д., и сконцентрировать свои усилия на обеспечении равного права религиозных объединений на публичное исповедание своей веры.

СТАТЬЯ 19

Осуществить приватизацию государственных СМИ, включая федеральные телеканалы.

Осуществить приватизацию государственных предприятий, занимающихся распространением прессы, и принять законодательные меры против монополизации рынка распространения прессы.

Отменить введенную в 2001 г. десятипроцентную ставку налога на добавочную стоимость в отношении СМИ, освободив таким образом СМИ от этого обременения.

Прекратить практику избирательного дотирования и предоставления льгот СМИ.

СТАТЬЯ 20

Президенту и высшим должностным лицам следует публично выступать с осуждением конкретных проявлений расизма, национализма и ксенофобии. А также предпринять политические усилия с тем, чтобы активизировать деятельность правоохранительных органов в отношении лиц и особенно групп, ведущих расистскую деятельность. Кроме того, должна быть прекращена практика игнорирования расистской компоненты при расследовании преступлений, совершенных на почве расовой и этнической ненависти.

Расистские действия и высказывания должны быть в законодательном порядке признаны несовместимыми с государственной службой на любом уровне.

Законодательство в этой области должно быть модифицировано таким образом, чтобы сузить определение противозаконной деятельности и одновременно уменьшить возможности для уклонения от ответственности за таковую. Для этой цели важно, в частности, чтобы Верховный Суд подготовил подробные разъяснения к действующему законодательству. В законодательстве следует ясно различать серьезные санкции за наиболее опасные (в первую очередь насильственные) расистские преступления и менее серьезные — за менее опасные правонарушения. В частности, было бы полезно ввести для СМИ и организаций, помимо предупреждений и ликвидации, такую форму ответственности, как штрафы.

СТАТЬЯ 21

Принять закон о мирных собраниях.

Сократить срок уведомления о мирном собрании с десяти суток до двух с рассмотрением соответствующего заявления уполномоченным органом администрации в течение суток.

Принять меры, в т. ч. законодательные, для исключения практики произвольного отказа в проведении мирного собрания на основании расширительного толкования положений, позволяющих ограничивать проведение таких мероприятий по соображениям безопасности.

СТАТЬЯ 22

Президент, правительство и Федеральное Собрание Российской Федерации должны разработать и принять поправки к следующим нормативным актам:

- Налоговому кодексу РФ (к статьям, регулирующим налогообложение НПО) — поправки, направленные на освобождение грантов от уплаты налога на прибыль, налога на добавленную стоимость, на бесплатное обеспечение товаров и услуг, подоходного налога для получателей услуг НПО и подоходного налога на компенсацию транспортных расходов и расходов на гостиницу для участников конференций и иных мероприятий, организованных НПО, но не являющихся его сотрудниками;

- Гражданскому кодексу РФ с целью освободить всех юридически зарегистрированных НПО от уплаты налогов с грантов;
- Федеральному закону «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» с целью расширить круг видов деятельности, которые имеют благотворительные цели, и, соответственно, предоставить им налоговые льготы;
- Федеральному закону «Об иностранной, технической и гуманитарной поддержке» с целью отменить требования к получателям такой поддержки предоставлять письмо от местных органов управления о согласии контролировать расходы;
- Уголовно-процессуальному и Гражданскому процессуальному кодексам РФ с целью исключить требования этих законов о запрете участия в процессах представителей НПО;
- Федеральным законам «О запрете экстремистской деятельности» и «Об общественных объединениях» с целью исключить из этих законов положений, уполномочивающих Министерство юстиции и прокуратуру приостанавливать деятельность НПО без решения суда. Внести в ст. 1 Федерального закона «О запрете экстремистской деятельности» более конкретное определение «экстремистской деятельности».

При подготовке вышеупомянутых поправок российские власти должны сотрудничать с представителями и экспертами НПО и принимать их рекомендации и предложения.

Прокуратура РФ должна обращать особое внимание на проявления незаконного давления и преследования НПО местными и региональными органами власти, обусловленного деятельностью НПО по расследованию случаев коррупции, нарушения прав человека и др. Необходимо пресечь практики:

- незаконного вмешательства в работу НПО;
- необоснованных отказов в регистрации;
- распространения информации, порочащей репутацию НПО;
- применения физического насилия к правозащитникам.

Отдельное внимание должно быть обращено на положение НПО в Краснодарском крае и Чечне, где представители НПО подвергаются более серьезным преследованиям.

Президент РФ и правительство РФ должны публично заявить о том, что политика насилия и преследования НПО не может быть толерантной и противоречит Конституции РФ и принципам демократического общества.

Президент РФ, правительство РФ и Федеральное Собрание РФ должны пересмотреть положения Трудового кодекса 2002 г., которые ограничивают возможности профсоюзов эффективно представлять и защищать интересы работников. Для этой цели необходимо разработать и внести поправки в Трудовой кодекс в соответствии с Международной конвенцией о труде, позволяющие профсоюзам представлять работников в переговорах с работодателями, принимать участие в составлении коллективных договоров, участвовать в рабочих диспутах, организовывать забастовки, участвовать в нормализации условий работы, иметь больше полномочий по защите работников от увольнения, а также обеспечить повышенные гарантии членам профсоюза от увольнения вследствие их деятельности в профсоюзе.

Прокуратура РФ и Генеральная прокуратура РФ, в частности, должны уделять особое внимание случаям незаконного давления и преследования членов профсоюзов работодателями в случаях их участия в защите интересов работников и их прав. Должны расследовать подобные дела и обес-

печивать необходимую юридическую защиту в случаях: незаконного увольнения, угрозы увольнения, понижения в должности, снижения заработной платы, обещания льгот и прибавки жалования за прекращение деятельности профсоюза, незаконной реорганизация предприятия с целью нейтрализации профсоюза, угрозы применения физического насилия к членам профсоюза, других форм властного давления на профсоюзы, включая лишения рабочего места, увеличения арендной платы и т. д.

Суды Российской Федерации должны основывать свои решения на соответствующих положениях Пакта о гражданских и политических правах и Конституции РФ в случаях рассмотрения нарушений свободы ассоциаций и преследований НПО, профсоюзов и их членов.

СТАТЬЯ 23

Разработать механизм получения юридической помощи ребенком, чьи права нарушаются лицами или органами, уполномоченными на его защиту.

Обеспечить соблюдение прав и защиту несовершеннолетних иностранных граждан и лиц без гражданства.

СТАТЬЯ 24

Создать функциональную систему ювенальной юстиции, предусматривающую как защиту прав несовершеннолетних нарушителей, так и защиту других категорий детей (вопросы семейного воспитания, имущественные вопросы несовершеннолетних и т. д.).

Законодательно определить положение несовершеннолетнего участника судебного процесса и предусмотреть возможность оказания ему юридической помощи по представлению его интересов в судах всех инстанций.

Обеспечить доступность всех возможных форм защиты детям, находящимся под опекой государства.

Обеспечить регистрацию рождения детей независимо от наличия у родителей документов, удостоверяющих личность.

Гарантировать признание российского гражданства ребенка, рожденного на территории РФ у лиц без гражданства, независимо от характера их проживания в РФ.

СТАТЬЯ 25

Во всех регионах страны необходимо ввести единообразие в процедуре регистрации кандидатов на выборные должности. Требования к отдельным документам, представляемым для регистрации кандидата, не должны различаться между субъектами Федерации. В связи с этим порядок представления и спецификация документов должны быть утверждены на федеральном уровне.

Обязать избирательные комиссии в регионах следить за предоставлением одинакового (с точки зрения длительности и места в сетке) бесплатного эфирного времени на телевидении всем зарегистрированным кандидатам.

Избирательным комиссиям усилить контроль за предвыборными действиями и выступлениями кандидатов. Фиксировать все нарушения, в особенности те, которые относятся к ст. 282 УК РФ (возбуждение нацио-

нальной и религиозной вражды); отказаться от практики двойного стандарта, когда одни и те же нарушения законодательства фиксируются в отношении действий не всех кандидатов, их допустивших. По всем без исключения нарушениям выносить предупреждения в предусмотренном законом порядке.

Судам и органам прокуратуры повысить тщательность и своевременность рассмотрения дел и жалоб, связанных с избирательным процессом, в особенности в случаях обжалования решений избирательных комиссий об отстранении кандидата от участия в выборах.

СТАТЬЯ 26

Внести в российское законодательство изменения, обеспечивающие запрет, ликвидацию и наказуемость более широкого, нежели в настоящее время, круга проявлений дискриминации. В частности, ввести в законодательство определения прямой и косвенной дискриминации, а также сегрегации, подстрекательства к дискриминации, принуждения к дискриминации и поддержки дискриминации. Ввести прямой запрет дискриминации и сегрегации в таких областях, как жилищные отношения и образование всех уровней.

Внести поправки в Гражданский процессуальный кодекс РФ и в Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» 1993 г., чтобы предоставить возможность судебного обжалования любого рода прямой и косвенной дискриминации и сегрегации как таковых (не обязательно предполагающих прямое нарушение или ограничение определенного права).

Внести поправки в процессуальное законодательство, которые позволили бы общественным организациям подавать иски, относящиеся к дискриминации и возбуждению вражды, в защиту неопределенного круга лиц.

Прекратить кампанию преследования чеченцев по всей стране и наказать ее инициаторов и участников. Защитить права и свободы чеченцев, в частности право на свободу передвижения и выбор места жительства, право на труд и образование. Прекратить попытки насильственно вернуть или принудить к возвращению в Чечню чеченцев и положить конец созданию препятствий в получении ими личных документов.

Прекратить кампанию преследований месхетинских турок в Краснодарском крае и наказать ее инициаторов и участников. Обеспечить ускоренную и упрощенную процедуру обеспечения легального статуса и прав людей, относящихся к этой группе. Коллективная легализация этой группы должна включать в себя: (1) признание и защиту их прав собственности на недвижимость, (2) признание их российскими гражданами в соответствии со ст. 13 ч. 1 Закона «О гражданстве» 1991 г., (3) регистрацию по месту жительства.

В связи с многочисленными сообщениями о фабрикации уголовных дел против лиц, относящихся к этническим меньшинствам, провести пересмотр дел по ст. 222 (незаконные передача, сбыт, хранение, перевозка или ношение оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств) и ст. 228 (незаконное изготовление, приобретение, хранение, перевозка, пересылка либо сбыт наркотических средств или психотропных веществ) УК РФ. Освободить и реабилитировать арестованных и осужденных по сфабрикованным обвинениям, компенсировать им причиненный вред, наказать должностных лиц, ответственных за такие фабрикация.

II

**ПОЛОЖЕНИЕ УЯЗВИМЫХ
ГРУПП И МЕНЬШИНСТВ**

**ДИСКРИМИНАЦИЯ ЖЕНЩИН
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

ВВЕДЕНИЕ

Исторически женское и правозащитное движения существовали в СССР в рамках одного общественного явления — советского диссидентства, которое в 60—80-е годы объединяло всех сторонников индивидуальных прав и свобод. Диссидентское сообщество было принципиально открытым, объединяя представителей самых разных партикулярных движений. И все они прибегали к правозащитным методам в отстаивании своих прав.

Жесткое давление коммунистического режима заставляло инакомыслящих держаться вместе. Его падение открыло возможности для утверждения базовых ценностей и активной работы над решением разнообразных проблем, поставленных еще в диссидентский период. В результате сплоченное в свое время сообщество распалось на профильные сегменты. Однако, несмотря на трансформацию российского общества в последние десять лет, нарушения прав человека и дискриминация, в т. ч. в отношении женщин, носят массовый и системный характер. Понимание того, что усилий отдельно взятого сегмента гражданского общества недостаточно, чтобы добиться значительных успехов и изменений в важных для нас сферах, подвигло Московскую Хельсинкскую группу и 20 региональных женских организаций к системной совместной деятельности.

Так зародилась программа «Мониторинг ситуации с дискриминацией женщин в России», которая стала важным шагом к консолидации женского и правозащитного движений, что позволит российскому гражданскому обществу повысить влияние на политику властных структур, процесс принятия решений и общественное мнение, будет способствовать укреплению гражданского общества в России.

Программа, осуществлявшаяся при поддержке Фонда проектов по правам человека Министерства иностранных дел Соединенного Королевства с мая 2002 по апрель 2003 г., преследовала две основные цели:

1. проведение первого профильного мониторинга по ситуации с дискриминацией женщин в значительном числе субъектов РФ одновременно;
2. создание действующей сети женских организаций, объединенной горизонтальными связями и опытом совместной работы, которая смогла бы в дальнейшем продолжать мониторинг ситуации с соблюдением прав женщин и реализовать другие проекты в этой сфере.

Мониторинг проводился по модели, разработанной МХГ, где московской организации отводится роль координатора и разработчика единой методологической базы мониторинга. В основу методологии была положена Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, что полностью соответствует принципам правозащитного мониторинга, т. е. использование в качестве точки отсчета документа,

содержащего в себе международно-правовые обязательства государства по конкретной проблеме.

Региональными женскими организациями были подготовлены доклады о ситуации с дискриминацией женщин в своих субъектах Федерации. МХГ на основе этих докладов, а также расшифровок проведенных в ходе мониторинга интервью и фокус-групп подготовила сводный отчет.

При этом проделанная работа не претендует на статус глобального всестороннего исследования, но предполагает общую оценку ситуации, выявление основных проблем и тенденций. Именно поэтому основной упор делался не на поиск большого числа конкретных фактов дискриминации и детальное исследование индивидуальных случаев нарушений прав женщин, а на информацию, полученную с помощью социологических методов и дающую представление о том, какие проблемы стоят наиболее остро и видятся наиболее актуальными для целевой группы, и каково отношение к этим проблемам представителей различных органов власти.

В сводном отчете мы не затрагивали положение на общероссийском, федеральном уровне, так как не вели собственной исследовательской деятельности в этом направлении¹. Мы лишь обобщили и проанализировали региональные данные, обозначая общероссийский контекст там, где это было необходимо для адекватного понимания проблемы.

В целом проведенное исследование является первым шагом к системной мониторинговой работе по этой теме силами женских региональных организаций.

Для МХГ такой подход был принципиально важен, поскольку мы изначально не хотели подменять собой деятельность женских НПО, в особенности крупных экспертных центров. Отчет полностью опирается на информацию, собранную женскими организациями в регионах, и МХГ выступила исключительно в качестве методологического и обучающего центра в сфере правозащитного мониторинга, а также составителя сводного отчета.

Главная задача, которая стояла перед нами и которая, как нам кажется, была выполнена, — содействие росту возможностей и профессионализма региональных женских НПО и повышение их статуса в глазах власти и общества.

По результатам программы нами было проведено анкетирование региональных партнеров, чтобы получить ответ на вопрос, какое влияние оказала на их ситуацию проведенная с помощью МХГ мониторинговая работа. Проанализировав собранные анкеты, мы можем сказать, что для большинства участвовавших в мониторинге организаций реализация программы способствовала привлечению к их деятельности внимания средств массовой информации. Собранные ими данные оказались уникальны и потому активно тиражировались местными журналистами. Само по себе участие в крупном межрегиональном проекте под эгидой Московской Хельсинкской группы обеспечило большее внимание и готовность к взаимодействию со стороны властей. Кроме того, власти стали внимательнее прислушиваться к мнению женских организаций в своих регионах, так как при переговорах у НПО появилась возможность обосновывать свои аргументы и рекомендации полученными в ходе мониторинга данными, которые указывают на актуальность и приоритетность выявленных проблем. Руководители и сотрудники НПО стали получать приглашения принять участие в статусных круглых столах, кон-

¹ Такая деятельность ведется Консорциумом женских неправительственных организаций и Московским центром гендерных исследований, и мы старались избежать дублирования.

ференциях. Мониторинговая деятельность способствовала и привлечению в региональные женские организации молодежи, открытию на базе организаций дискуссионных клубов. Для целого ряда организаций проведенная работа стала стимулом для более активного участия в политической жизни региона, в частности в избирательном процессе.

Все без исключения региональные участники проекта подчеркнули, что программа дала им возможность освоить комплексную методологию, которая позволит продолжать мониторинговую деятельность и в дальнейшем. Среди особенно ценных приобретенных навыков были названы проведение интервью и фокус-групп как формы непосредственного получения информации от представителей власти и населения.

Самым важным для нас в данном случае является то, что региональные женские организации очевидно «почувствовали вкус» к мониторинговой работе и начали использовать ее в качестве основы для эффективной защиты прав женщин и развития женского движения. Программа подготовила женские организации в регионах к системному сотрудничеству с международными органами защиты. Для женских НПО эта работа была пробным шагом перед участием в написании полноценного альтернативного доклада о соблюдении Россией Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Ведь до рассмотрения очередного (шестого) российского доклада соответствующим Комитетом ООН осталось не так много времени, а до сих пор женские организации еще ни разу не подавали комплексного обзора по соблюдению Россией всех обязательств, взятых на себя при ратификации данной Конвенции.

Успешная работа над альтернативным докладом возможна лишь при объединении усилий целого ряда организаций, обладающих не только необходимой экспертной квалификацией, но и серьезными навыками в области правозащитного мониторинга. И мы надеемся, что авторитетные российские женские НПО выступят в качестве организаторов подготовки доклада, альтернативного Шестому периодическому докладу России, а наши региональные партнеры по данной программе сыграют активную роль в этом процессе.

И наконец, мы уверены, что данная программа вывела женские и правозащитные НПО на качественно новый уровень сотрудничества. Мониторинговая работа, написание альтернативных докладов в международных структурах, отслеживание выполнения государством рекомендаций международных органов являются реальной основой для повседневного взаимодействия правозащитных и женских организаций, а постоянная совместная работа разнопрофильных НПО — единственный путь к консолидации и укреплению позиций российского гражданского общества.

* * *

Таким образом, мы предлагаем вниманию читателя сводный отчет, составленный по результатам региональных мониторингов. Отчет не является постатейным комментарием к Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Опираясь на статьи Конвенции, мы выделили 10 тематических блоков, охватывающих основные, актуальные для России проблемы в сфере соблюдения обязательств по данному международному договору. Эти блоки соответствуют первым десяти разделам доклада. Два последних раздела посвящены проблемам домашнего и сексуального насилия и возможности защиты от таковых. Эти темы не входят в рамки Конвенции, но столь болезненны с точки

зрения положения российских женщин, что мы и наши региональные партнеры не могли оставить их без внимания.

В ходе сбора информации о ситуации с дискриминацией региональные мониторы активно применяли такие методы, как анкетирование, интервьюирование, фокус-группы. На современном этапе развития, когда НПО в России все еще обладают ограниченными ресурсами для проведения мониторинговых исследований и сталкиваются с нежеланием государственных структур предоставлять подробную информацию, социологические методы работы играют принципиально важную роль, позволяя получить первичные сведения о положении в той или иной сфере прав человека, выделить основные проблемы и наметить наиболее важные тенденции.

Женские организации провели фокус-группы с женщинами своего региона (сопровождавшиеся анкетированием участниц) и взяли несколько экспертных интервью: с депутатами регионального или местного представительного органа (женщиной и мужчиной), с депутатом профильного комитета («по делам семьи, материнства и детства» и т. п.), с сотрудником аналогичной структуры администрации региона. В некоторых субъектах Федерации наши региональные партнеры проводили собственные дополнительные исследования (например, опрос работодателей в Иркутской области или масштабный опрос в Ростовской области).

Сопоставление и анализ различных по типу сведений (статистические данные, официальные ответы государственных учреждений, факты, собранные НПО, экспертные оценки представителей НПО, интервью, анкеты, расшифровки фокус-групп) дали возможность авторам региональных докладов и сводного отчета сделать определенные выводы о ситуации с дискриминацией в отношении женщин. Поскольку проект охватывал только 20 из 89 субъектов РФ, формально мы не имеем права переносить выводы данного отчета на всю Россию, но фактически мы убеждены (учитывая схожесть проблем в регионах, расположенных в разных концах РФ), что сформулированные нами выводы и тенденции актуальны для страны в целом.

Кроме того, мы сочли целесообразным дополнить отчет обзором международного права в области противодействия дискриминации женщин и экспертным эссе о проблеме дискриминации женщин в советском и российском праве. Последняя тема представляет особый интерес по следующим причинам. В начале XX века Советская Россия стала первым в мире государством, закрепившим в Конституции равноправие мужчин и женщин. В дальнейшем этот принцип получил разностороннее развитие в советском законодательстве. Тем не менее, проблема фактической дискриминации в отношении женщин была актуальна на всем протяжении истории СССР и остается таковой в современной России. Более того, на сегодняшний день ситуация с дискриминацией женщин в Российской Федерации хуже, чем в западных странах, которые ввели принцип равноправия полов в свое законодательство позже — в некоторых случаях на десятки лет, — чем это сделала Россия. В статье «Дорога к равенству. Проблема дискриминации по признаку пола» видный юрист и специалист по вопросам дискриминации в отношении женщин Л. Завадская попыталась дать объяснение этому парадоксу.

РЕКОМЕНДАЦИИ МОСКОВСКОЙ ХЕЛЬСИНКСКОЙ ГРУППЫ И ЖЕНСКИХ РЕГИОНАЛЬНЫХ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

По результатам проведенного мониторинга нам и нашим региональным партнерам удалось выработать нижеследующие рекомендации.

Рассматривая проблематику дискриминации женщин в современной России, следует учитывать, что, хотя принцип запрета дискриминации, включая дискриминацию по признаку пола, инкорпорирован в российское законодательство от Конституции до федеральных и местных законов, фактическая ситуация определяется отсутствием механизмов реализации этих норм, восстановления в правах жертв дискриминации и привлечения виновных к ответственности. Причем представители власти в большинстве не считают недопущение дискриминации базовым принципом своей деятельности. Это касается дискриминации по признаку пола и по любому другому признаку.

Ключевым моментом является то, что в практике российских судов фактически отсутствуют дела о дискриминации, в частности по признаку пола. Отсутствие принятых в судебском сообществе критериев, которые позволяли бы судить о наличии дискриминации в конкретном случае, не дает потерпевшей стороне возможности успешно доказать факт дискриминации. Суды, в свою очередь, отказываются принимать подобные иски, настаивая на переформулировке исковых требований (вместо дискриминации — нарушение конкретного права).

Одновременно следует учитывать, что улучшение ситуации с соблюдением прав женщин и ликвидация дискриминации по признаку пола невозможны без разработки и внедрения широкомасштабной, многоуровневой программы по гендерному просвещению в обществе. Проведенный мониторинг убедительно показал, что общество в целом, и в первую очередь сами женщины, на сегодняшний день воспринимают проблему в основном через призму нарушения социальных гарантий и страдают разнообразными гендерными стереотипами, затрудняющими осознание дискриминации.

Государством предпринимаются многоплановые усилия по улучшению социального положения женщин, но практически все они не затрагивают описанные выше фундаментальные проблемы, что позволяет говорить о несоблюдении Россией своих обязательств, в первую очередь по ст. 3 Конвенции: «Государства-участники принимают во всех областях, и в частности в политической, социальной, экономической и культурной областях, все соответствующие меры, включая законодательные, для обеспечения всестороннего развития и прогресса женщин, с тем чтобы гарантировать им осуществление и пользование правами человека и основными свободами на основе равенства с мужчинами».

РЕКОМЕНДАЦИИ

I. В сфере законотворчества

- Принять закон о государственных гарантиях равных прав мужчин и женщин в Российской Федерации.
- Принять закон о противодействии домашнему насилию.
- Принять закон о противодействии сексуальному домогательству.
- Принять закон о противодействии торговле женщинами.
- Ввести в законодательство нормы, обеспечивающие безопасность жертв домашнего и сексуального насилия на время следствия и судебного разбирательства.
- Ввести в Налоговый кодекс поправку о льготах для женщин-предпринимателей в сфере малого и среднего бизнеса.
- Предать гласности отчеты о реализации федеральной «Концепции законотворческой деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин».
- Всемерно привлекать женские НПО к разработке законопроектов с тем, чтобы учитывать в законодательстве гендерную перспективу.

II. В сфере деятельности органов исполнительной власти

- Предать гласности отчеты о реализации федеральной и региональных программ улучшения положения женщин.
- Принять федеральную и региональные целевые программы по защите и реабилитации жертв домашнего и сексуального насилия, включая организацию необходимого числа консультационных центров и приютов для жертв домашнего насилия.
- Принять федеральную и региональные целевые программы по противодействию торговле женщинами, защите и реабилитации жертв торговли.
- Выделить необходимую государственную поддержку существующим кризисным центрам, включая негосударственные, и приютам для жертв домашнего насилия.
- Разработать и внедрить с активным участием профильных НПО целевую федеральную программу по гендерному просвещению.
- Предпринять максимальные усилия по выплате имеющихся задолженностей по социальным пособиям и недопущению задолженностей в будущем.
- Всесторонне взаимодействовать с международными органами, отслеживающими ситуацию с дискриминацией по признаку пола и разбирающими соответствующие жалобы, в первую очередь с Комитетом ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.
- Сотрудничать с НПО при подготовке периодических докладов в Комитет ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.
- Передавать гласности государственные отчеты в Комитет ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, в частности Шестой периодический отчет, и соответствующие рекомендации Комитета Российской Федерации.
- Разработать и внедрить на федеральном и региональном уровнях программу, направленную на противодействие дискриминации при продвижении по службе и оплате труда.

III. Партиям и общественным объединениям

- Установить квоты для женщин в избирательных списках, включая место в первой тройке.
- Включить в программы раздел, посвященный гендерной политике.

IV. В сфере образования и просвещения

- Ввести гендерную экспертизу образовательных программ и соответствующий пересмотр существующих учебников.
- Ввести аспект гендерного равенства в образовательные программы по социальным дисциплинам школ и вузов.
- Ввести для чиновников, сотрудников правоохранительных органов и иных официальных лиц обязательный образовательный курс о недопущении и противодействии дискриминации в отношении женщин и сексуального домогательства.
- Ввести для сотрудников правоохранительных органов и медицинских работников обязательный образовательный курс о защите женщин от домашнего насилия, сексуального насилия и домогательства.
- Ввести обязательные образовательные программы для судей о судебной защите жертв дискриминации, в частности по признаку пола, домашнего насилия, сексуального насилия и домогательства.
- Содействовать гендерному просвещению населения путем государственного финансирования соответствующих публикаций в СМИ и социальной рекламы.

V. В сфере массовой информации

- Инициировать просветительские публикации и передачи по проблемам гендерного равенства, защиты женщин от дискриминации, домашнего насилия, сексуального насилия и домогательства.
- Формировать положительный имидж женщин во власти, политике, профессиональной и общественной жизни.
- Принять меры по недопущению использования в материалах, передачах и рекламе выражений и образов, унижающих достоинство женщин по признаку пола и способствующих распространению взглядов и стереотипов, противоречащих принципу гендерного равенства. Разработать соответствующий этический кодекс.

VI. В сфере судопроизводства

- Верховному суду подготовить подробные разъяснения к действующему антидискриминационному законодательству, в первую очередь в сфере трудовых отношений.
- Судебным департаментам ввести в бланк отчетности графу о делах по дискриминации.

VII. В сфере здравоохранения

- Существенно увеличить бюджетное финансирование медицинских учреждений для обеспечения качественной гинекологической и акушерской помощи.
- Детально регламентировать медицинскую помощь в сфере гинекологии и акушерства, которую государственные учреждения должны предоставлять в рамках бесплатной медицинской помощи.

- Обеспечить получение женщиной, имеющей полис государственного медицинского страхования, бесплатной медицинской помощи в любом государственном медицинском учреждении, вне зависимости от места постоянной регистрации пациентки.
- Организовать государственные программы бесплатного распространения (включая создание постоянных пунктов) контрацептивов среди молодежи.
- Организовать анонимные молодежные клиники в сфере репродуктивного здоровья.

VIII. В сфере пенитенциарной системы

- Организовать качественную медицинскую помощь женщинам-заключенным в сфере репродуктивного здоровья, включая обеспечение необходимыми предметами гигиены.
- Активно применять нормы законодательства, позволяющие изменять меру пресечения и снижать срок заключения женщинам, имеющим малолетних детей.
- Обеспечить реализацию законодательной возможности совместного проживания женщин-заключенных и детей, рожденных в местах заключения.
- Обеспечить женщинам-заключенным отбывание наказания в регионе места проживания.

IX. В сфере трудовых отношений

- Перенести бременение, связанное с социальными пособиями по воспитанию и уходу за детьми, с работодателя на государственные органы социального обеспечения.
- Включить в обязательную форму трудового договора пункты, обеспечивающие соблюдение существующих льгот для беременных и матерей малолетних детей.
- Усилить контроль за соблюдением трудового законодательства при приеме на работу.

X. В сфере деятельности правоохранительных органов

- Ввести общественный контроль за деятельностью правоохранительных органов в сфере защиты жертв домашнего и сексуального насилия, а также защиты жертв дискриминации.
- Разработать инструкцию для сотрудников милиции по этике работы с жертвами домашнего и сексуального насилия.

XI. В сфере деятельности неправительственных организаций

- Усилить диалог с властью на федеральном, региональном и местном уровнях и взаимодействие со СМИ.
- Проводить информационные кампании и общественные акции по гендерной проблематике (при участии не только женских, но и других — правозащитных, молодежных, экологических и т. д. — НПО).
- Женским НПО организовать просветительские семинары и тренинги по гендерной тематике для правозащитных, молодежных, экологических и т. д. НПО, а также для представителей СМИ.
- Усилить сотрудничество с международными органами, в частности путем составления альтернативных докладов о соблюдении Россией своих обязательств, связанных с недопустимостью дискриминации, включая дискриминацию по признаку пола.

СВОДНЫЙ ОТЧЕТ О СИТУАЦИИ С ДИСКРИМИНАЦИЕЙ ЖЕНЩИН В РОССИИ¹

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Национальное законодательство в сфере защиты прав женщин основано на гарантиях равноправия дискриминации по признаку пола. В соответствии со ст. 19 Конституции РФ «государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола» (п. 2), «мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации» (п. 3).

Кроме того, п. 5 ст. 15 Конституции РФ предусматривает, что «если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора» (включая Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, ратифицированную СССР в 1980 г.).

Трудовой кодекс (ст. 3), Семейный кодекс (ч. 3 ст. 1), Уголовный кодекс (ст. 4) и другие нормативные акты содержат положения, запрещающие дискриминацию по признаку пола. Однако результаты мониторингов, проводившихся правозащитными организациями, свидетельствуют, что «несмотря на обилие норм, запрещающих дискриминацию, не существует механизма их реализации, в частности не предусмотрены конкретные санкции за нарушение соответствующих положений».²

Практически отсутствуют и нормативные документы, непосредственно направленные на противодействие дискриминации, создание механизмов искоренения дискриминационных практик и восстановления нарушенных прав, а подобные законопроекты не находят поддержки в органах законодательной власти

Например, обсуждавшаяся Государственной Думой РФ 26 апреля 2002 г. поправка в Закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», запрещающая формирование избирательного списка кандидатов, состоящего более чем на 70% из лиц одного пола, не набрала нужного для принятия числа голосов и в закон не вошла.

¹ Доклад подготовлен на основе докладов, экспертных опросов, фокус-групп и других материалов, предоставленных региональными женскими организациями в рамках проекта «Мониторинг ситуации с дискриминацией женщин в России». Вся информация о положении в регионах РФ, если это не обозначено специально, взята из соответствующего регионального доклада.

² Доклад о соблюдении прав женщин в РФ // Сб. докладов о положении с правами человека в РФ за 1999 г. М., 2000. С. 239.

При этом нарушения прав человека в России имеют причиной не столько законодательство, в целом соответствующее международным стандартам, сколько противоправную практику и отсутствие действенных механизмов защиты.

Поэтому неудивительно, что ни в одном из регионов, где проводился мониторинг, не были выявлены нормативные акты, как дискриминационные в отношении женщин, так и направленные на противодействие дискриминации.

Развивается лишь нормативная база, нацеленная на улучшение положения женщин (включая национальный и региональные планы «действий по улучшению положения женщин и повышению их роли в обществе», принятые, впрочем, не во всех регионах РФ).

Показательно, что опрошенные представители органов представительной и исполнительной власти в большинстве своем не могли назвать ни одного конкретного нормативного акта, направленного на защиту прав женщин, реже указывая на те документы, которые прямо, а чаще косвенно должны были способствовать улучшению положения женщин.

Примерами могут служить ответы сотрудников администраций двух регионов:

«Какие нормативные акты, обеспечивающие права женщин, приняты за последний год? — ...в настоящее время готовятся проекты документов по благополучию семьи, рассматриваются вопросы по взаимодействию с женскими организациями. Предполагается, что реализация программ будет при их участии»³.

«В крае принят план мероприятий по выполнению Национального плана действий по улучшению положения женщин и повышению их роли в обществе, утвержденного правительством Российской Федерации 28 июня 2001 года № 855-р сроком до 2005 года включительно. Нормативные акты по выплате детских пособий, организации оздоровительной кампании для детей и подростков, развитие сети учреждений социального обслуживания семьи и детей в той или иной мере направлены на обеспечение прав женщин в крае»⁴.

Более того, тема дискриминации женщин не представляется актуальной для законодателя. Так, по мнению депутата Мосгордумы Т. Портновой: *«...за последний год [2001 г. — Сост.] Мосгордума не считала нужным принимать специальные акты о какой-либо дискриминации женщин»⁵.*

Позиция Думы Мурманской области представляется еще красноречивей:

«Уставом Мурманской области и Регламентом Мурманской областной Думы не предусмотрено исследование проблем дискриминации того или иного пола и их правовое регулирование. <...> Нормотворчество областной Думы в социальной сфере направлено на защиту интересов всех жителей Кольского Заполярья. Поэтому в региональной законодательной базе отсутствуют документы, являющиеся дискриминационными в отношении женщин. Областная Дума не имеет данных о случаях нарушения прав женщин и об участии депутатов в разбирательстве данных вопросов»⁶.

³ Из интервью с начальником отдела по делам семьи, детей и подростков управления здравоохранения администрации Калининградской области.

⁴ Из интервью с заместителем начальника отдела социальной защиты семьи, материнства, отцовства и детства Министерства труда и социальной защиты населения Ставропольского края.

⁵ Из интервью с женщиной-депутатом. Москва.

⁶ Ответ Мурманской областной Думы от 9 июля 2002 г. № 01-28/870Д за подписью и. о. председателя Мурманской областной Думы О. Алексеева.

К косвенным мерам предотвращения дискриминации можно отнести проведение в соответствии с региональными планами «действий по улучшению положения женщин и повышения их роли в обществе» гендерной экспертизы законодательства. Так, правительством Пензенской области было принято Постановление № 306-п от 30 мая 2000 г. «О проведении экспертизы законодательства Пензенской области в части соблюдения прав женщин в соответствии с Конвенцией ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин». Однако, как уже отмечалось выше, российское законодательство не содержит норм, прямо дискриминирующих женщин. Кроме того, в регионах проводятся мероприятия, направленные на поощрение женщин, занимающих руководящие должности, и женщин-предпринимателей. Например, в 2001 г. главой администрации Калининградской области были приняты постановления № 31 «О мероприятиях по подготовке к участию во Всероссийской выставке-форуме „Женщины-предприниматели России“» и № 330 «Об организации и проведении областного конкурса „Женщина — директор года 2001“». Тем не менее, хотя подобные инициативы безусловно важны, они не могут компенсировать отсутствие законодательно установленных механизмов противодействия дискриминации.

ДИСКРИМИНАЦИЯ ЖЕНЩИН В РЕАЛИЗАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ

В соответствии с отечественным законодательством женщины обладают всей полнотой избирательных прав. Тем не менее, доля женщин в представительных органах власти и среди глав администраций разного уровня остается низкой, в особенности в сравнении с показателями европейских стран. В действующей Государственной Думе РФ женщин-депутатов менее восьми процентов, причем этот показатель за последние десять лет снизился⁷.

В органах законодательной власти регионов, в которых проводился мониторинг, ситуация варьируется от 19% женщин-депутатов в Республике Карелия до полного их отсутствия в Новосибирском областном совете депутатов.

В представительных органах местного самоуправления (МСУ) этот показатель выше. Среди депутатов районного уровня доля женщин-депутатов достигает 33% в Калининградской области⁸ и Курганской области, 19% в Ростовской области. В целом на муниципальном уровне эти показатели еще выше. Например, в Ставропольском крае⁹ и Курганской области женщин-депутатов во всех представительных органах МСУ 40%.

На выборных должностях в исполнительной власти женщин еще меньше. В России нет ни одной женщины-главы субъекта Федерации. Женщины возглавляют администрации небольших городов, поселков, районов. Так, например, в Калининградской области женщины избраны руководителями двух из 22 муниципальных образований (г. Пионерский и Черняховского района). В Курганской области женщины возглавляют два из 22 районных центров.

⁷ В Государственной Думе первого созыва (1993—1995) доля женщин составляла 14%, второго (1995—1999) — 10%.

⁸ Причем это на 3,5% выше, чем в предыдущем составе.

⁹ По сравнению с предыдущими выборами этот показатель, как и в Калининградской области, вырос более чем на 8%.

Таким образом, очевиден низкий уровень реализации женщинами пассивного избирательного права. Конкретные причины такой ситуации были выявлены в ходе экспертных опросов и фокус-групп.

Не только женщины-депутаты, но и большинство опрошенных депутатов-мужчин уверены, что представительство женщин в органах власти недостаточное.

«Женщин — 3 депутата из 12, т. е. 25%. Одна из женщин возглавляет комитет по налогам и сборам, другая возглавляет комитет по социальным вопросам. Я оцениваю представительство женщин как недостаточное»¹⁰.

«Женщины практически не представлены в региональной власти»¹¹.

При этом сама по себе проблема повышения уровня представительства женщин среди депутатов и выборных глав администраций поднималась респондентами и участницами фокус-групп крайне редко. По мнению большинства опрошенных депутатов-мужчин, увеличение представительства женщин во власти необходимо не с точки зрения реализации женщинами пассивного избирательного права, а для решения определенных вопросов (в основном, социальных гарантий), с которыми депутаты-мужчины не способны справиться:

«Если бы в представительных законодательных органах женщины были, то они бы некоторые вещи транслировали более настойчиво, особенно социальный блок проблем, чем мужчины»¹².

«Женщины активнее отзываются на социальные проблемы, на незащищенные слои населения»¹³.

С этой точкой зрения согласны и женщины-депутаты:

«В экономической и социальной сферах женщина в силу своей природной целостности работает на достижение результата. Это следствие ее физиологически особенностей и ролевой функции в обществе... Женщина в силу той роли, что играет в обществе (мать), отвечает за семью, поэтому не играет, а работает на дело... Женщина принимает решения более взвешенно, ориентируясь на интересы населения, например бюджет. Мужчина ориентирован на зарабатывание денег и околополитические абстракции. Женщина поддерживает позицию: бюджет для бюджетников»¹⁴.

«Женщина, войдя во власть, эффективно решает проблемы общества: детей, семьи, пенсионеров»¹⁵.

Хотя встречается и апелляция к демократическому принципу формирования власти:

«Если женщины представляют 50%, даже если взять электоральный состав, то они примерно столько же должны представлять и во власти»¹⁶.

Но при этом преобладание мужчин в органах власти воспринимается негативно именно с точки зрения неспособности решить социальные вопросы в первую очередь и другие значимые проблемы общества:

«Власть — это, как правило, мужчины, а им женские проблемы, по моему, далеки»¹⁷.

¹⁰ Из интервью с депутатом-мужчиной. Алтайский край.

¹¹ Из интервью с депутатом-мужчиной. Краснодарский край.

¹² Из интервью с депутатом-мужчиной. Воронежская область.

¹³ Из интервью с депутатом-мужчиной. Краснодарский край.

¹⁴ Из интервью с депутатом-женщиной. Калининградская область.

¹⁵ Из интервью с депутатом-женщиной. Краснодарский край.

¹⁶ Из интервью с депутатом-женщиной. Курганская область.

¹⁷ Из информации участников фокус-группы. Удмуртская Республика.

Для участниц фокус-групп тема избирательных прав в целом не являлась первостепенной. В своих ответах упоминали об этой проблеме одна, реже две из числа участниц фокус-группы. В анкетах участниц низкое представительство женщин в органах власти уступает по частоте упоминания не только проблеме социальных льгот и пособий, но дискриминации женщин при устройстве на работу и продвижении по службе.

Участницы фокус-группы воспринимают ущемление пассивного избирательного права скорее как дополнительное свидетельство дискриминации женщин, не придавая этому самостоятельного значения:

«Добиться чего-то будет очень трудно, так как власть, деньги — все у мужчин»¹⁸.

«Везде мужчины, на всех постах, высоких должностях. И не принимают женщин выше себя. Это видно и по нашим структурам власти»¹⁹.

Впрочем, подобные настроения могут быть связаны с общим разочарованием российского общества в институте выборов, а также с низким доверием к представительным институтам власти²⁰.

Тем не менее среди опрошенных депутатов и сотрудников администраций практически все респонденты-женщины и большинство респондентов-мужчин считают, что представительство женщин среди депутатов и на других выборных должностях должно увеличиваться²¹.

Увеличению доли женщин в органах власти препятствуют жесткий характер политической борьбы, незаконные способы ведения избирательных кампаний, косвенные преимущества мужчин.

«Ну зачем ей это нужно [выдвигать свою кандидатуру на выборах. — Сост.!?] Чтобы перетряхивали ее белье? Чтобы детей ее подкарауливали, угрожали и так далее? Женщины прежде всего думают о детях»²².

«Мне кажется, женщины богатые во власть не идут, потому что во власти криминал, они боятся просто за свою жизнь... И не верят, что могут что-то там изменить. Вот магаданский губернатор — насколько сильный мужик был, и все равно. (Реплика: но есть и женский пример — Старовойтова) Да много, много таких примеров»²³.

«Женщин во власти, к сожалению, единицы. Бороться наравне с мужчинами могут далеко не все женщины, учитывая именно то, что они женщины»²⁴.

«Даже если она „прорвется туда“, она будет унижена мужчинами, даже если она профессионал, что мужчины не признают никогда»²⁵.

В ответах женщин-депутатов чаще звучит тема неравенства финансовых возможностей женщин и мужчин — кандидатов в депутаты:

«Женщины на выборах проигрывают только по деньгам, потому что выборы, конечно, стоят денег»²⁶.

¹⁸ Из информации участников фокус-группы. Ставропольский край.

¹⁹ Из информации участников фокус-группы. Псковская область.

²⁰ По данным исследования, проведенного летом 2002 г. по заказу Исследовательского центра Центризбиркома, не более пятой части избирателей уверены в честности проводившихся в их регионах выборов. Однако 30% избирателей выражали мнение, что институт всеобщих выборов имеет принципиальное значение для смены власти.

²¹ Следует отметить, что большинство опрошенных депутатов независимо от пола высказываются против использования квотирования для увеличения числа женщин-депутатов.

²² Из информации участников фокус-группы. Воронежская область.

²³ Там же.

²⁴ Из информации участников фокус-группы. Республика Карелия.

²⁵ Из информации участников фокус-группы. Смоленская область.

²⁶ Из интервью с заместителем председателя комитета по социальной политике Саратовской областной Думы Л. Н. Савочкиной.

Это подтверждается и данными избирательных комиссий. По информации избирательной комиссии Ставропольского края, размер среднего взвешенного избирательного фонда кандидата-мужчины, участвовавшего в выборах депутатов Государственной Думы Ставропольского края третьего созыва, в шесть раз превышал аналогичный показатель у кандидатов-женщин (358 тыс. рублей к 56 тыс. рублей).

Значительная часть женщин-кандидатов не представляет каких-либо влиятельных групп политической или бизнес-элиты, что при манипулятивном характере современной российской демократии²⁷ также серьезно снижает их шансы на успех:

«Меня все время спрашивают, от кого ты идешь? А прошли все директора ОАО — те, кого можно использовать, кем можно манипулировать»²⁸.

При этом женщины-кандидаты действительно сталкиваются с применением по отношению к ним противоправных и откровенно уголовных приемов борьбы со стороны конкурентов.

В январе 2001 г. Г. Фоменко, кандидат на пост главы Черняховского района (Калининградская область), сообщила прессе, что за десять дней до второго тура выборов подверглась нападению неизвестного мужчины. Нападавший, угрожая насилием, потребовал, чтобы Фоменко сняла свою кандидатуру²⁹.

Председатель Думы г. Пензы С. Пинишина рассказала в интервью местному телеканалу в марте 2001 г., что ей часто угрожали по телефону в период избирательной кампании в Думу и позже, настаивая на том, чтобы она прекратила политическую деятельность.

В Ростовской области во время избирательной кампании по выборам в депутаты Государственной Думы РФ в 1999 г. имели место массовые нарушения избирательного законодательства в отношении женщин-кандидатов. Так, в станице Багаевской на представительниц общественной организации, занимающихся агитационной работой в поддержку женщин-кандидатов, со стороны местной администрации оказывалось давление с целью прекращения агитации. Также за неделю до выборов руководитель пятого канала Новочеркасского телевидения отказал женщине-кандидату в предоставлении оплаченного времени телеэфира, сославшись на то, что он не видел документов, свидетельствующих об оплате. После выборов перечисленные средства были возвращены на счет кандидата.

Против кандидатов-женщин используются и оскорбительные «негативные» агитационные материалы (так называемый черный пиар), трагивающие их честь и достоинство как женщин. В 2002 г. в Саратовской области на выборах в областную Думу против одной из женщин-кандидатов была выпущена следующая листовка: на рисунке женщина едет на верблюде по саратовскому мосту в Думу, сверху и снизу надписи: «Мы поедem, мы помчимся» и «Чьи деньги, Зин?».

Другой подобный пример приведен в докладе по г. Москве. Причем в этом случае женщина-кандидат столкнулась с откровенно дискриминационным отношением.

²⁷ См.: Право на периодическую смену власти через выборы // Права человека в регионах РФ. М., 2002.

²⁸ Из интервью с женщиной-кандидатом в депутаты. Цит. по региональному докладу Саратовской области.

²⁹ Стоит отметить, что Фоменко победила на выборах, получив во втором туре поддержку 46,6% избирателей, и уже второй срок возглавляет Черняховский район.

Л. Адамская, советник районного собрания, район Свиблово: «Когда я во второй раз начала избираться в состав районного собрания, я провела всего одну лишь встречу с населением. Я не проводила никаких больше встреч, и я прошла. На 20% голосов я набрала больше, чем глава управы. Почему так много? Потому что за сутки, когда уже сказали, что никакой агитационной пропаганды вести нельзя, вышла листовка... что я — представитель жидомасонской ложи, что прикрываюсь, хожу под маской дворового активиста, а в молодости заразила и сейчас заражаю нехорошими заболеваниями подрастающую молодежь... У нас состоялся разговор с начальником ОВД „Свиблово“, который мне сказал, что двор — это двор, но я должна понимать, что женщина и политика — вещи несовместимые. Оказывается, глава управы дал распоряжение: если Любовь Адамская попадет сейчас в районное собрание, то придет префект и скажет, что будем выбирать из состава районных советников главу управы. Она мне помешает. Нужно что-то сделать. И кабельное телевидение подключилось, чтобы сочинить что-нибудь обо мне... Но жители-избиратели, глядя на эту листовку, дали не тот результат, который планировал глава управы».

Однако в целом откровенная дискриминация женщин-кандидатов, как в виде негативной агитации, построенной на сексистских стереотипах, так и в виде практики государственных органов, встречается достаточно редко.

Региональные мониторы приходят к выводу, что низкий уровень участия женщин в избирательных кампаниях в качестве кандидатов и небольшое число успешных избирательных кампаний женщин-кандидатов происходят из-за меньшей в сравнении с мужчинами-конкурентами финансовой и административной поддержки, а также негативных для женщин-кандидатов гендерных стереотипов избирателей.

ПРАВО НА УЧАСТИЕ В УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВОМ, РАВНЫЙ ДОПУСК К ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

В соответствии с российским законодательством все граждане имеют равное право на участие в управлении делами государства и равный доступ к государственной службе; дискриминация по признаку пола не допускается (ст. 19, 32 Конституции РФ, ст. 21 Закона «Об основах государственной службы РФ»). Никаких прямых ограничений прав женщин на равный допуск к государственной службе и занятие тех или иных государственных должностей ни ранее, ни в ходе данного мониторинга не зафиксировано.

Тем не менее степень реализации женщинами права на участие в управлении государством определяется в большей мере тем, насколько женщины представлены на должностях, позволяющих влиять на формирование государственной политики на федеральном, региональном и муниципальном уровне.

В настоящее время в России, и в частности в тех регионах, где проводился мониторинг, доля женщин в представительных органах власти и на выборных должностях исполнительной власти остается незначительной, не позволяющей им оказывать заметное влияние на политику государственной власти³⁰.

³⁰ См. раздел «Дискриминация женщин в реализации избирательных прав».

При этом по меньшей мере половина депутатов (как мужчин, так и женщин), проинтервьюированных в ходе проведения экспертного опроса, отмечали более высокую долю женщин в исполнительной власти.

«В исполнительной власти женщины представлены более широко, чем в законодательной»³¹.

«В исполнительной власти женщин больше, так как основная тяжесть работы ложится на женские плечи, это не выборные должности. В законодательную власть женщины пока не очень идут»³².

Это мнение подтверждает и статистика. Так, в Алтайском крае среди сотрудников государственной службы женщины составляют 56%, в Республике Коми — 77,8%, в Ростовской области — 70,4%, в Тульской области — 65,5%, в Удмуртской Республике — 72,4%.

Однако необходимо отметить, что, говоря о доле женщин в представительных органах власти, учитываются только женщины-депутаты, в то время как женщины в исполнительной власти — это госслужащие всех уровней: от высших до младших должностей. Распределение мужчин и женщин по должностной вертикали не равномерно. В Ростовской области женщины занимают 12,5% «высших» и 39,4% «главных» должностей, в Тульской области, соответственно, — 30% и 54,5%, в Пензенской области нет ни одной женщины на «высшей» должности и 9% на «главных».

Неудивительно, что депутаты описывают представительство женщин в органах исполнительной власти следующим образом:

«Секретари, служащие, начальники отделов в образовании, здравоохранении — 60% составляют женщины. На работе контактирую с женщинами этой категории»³³.

«Женщины практически не представлены в органах власти. Особенно, в органах исполнительной власти на уровне администраций муниципальных образований и области. Практически у нас нет ни одного ни начальника управления, ни зам главы администрации области»³⁴.

«В исполнительной власти у нас всего два министра-женщины (министр культуры и министр образования), но много женщин вообще работает и в министерствах, и на уровне местной власти»³⁵.

«В исполнительной власти области ни одна женщина не возглавляет ни один департамент»³⁶.

Очевидно, что такая ситуация обусловлена комплексом причин, в т. ч. предвзятым, стереотипным отношением со стороны мужчин:

«Женщина предназначена к деторождению, но не к управлению семьей. На мужчине лежит основная функция. Мужчина по гормональному фону лидер, боец. У женщин — это исключение. Управленцы высшего звена — это мужчины, в них это заложено природой. Женщина — помощница»³⁷.

«В исполнительной власти руководящие посты в основном заняты мужчинами, женщины занимают второстепенные не ключевые позиции, так как их не пускают, не продвигают»³⁸.

Фактическая дискриминация проявляется не только в том, какие должности женщины-госслужащие занимают на карьерной лестнице, но даже при распределении наград:

³¹ Из интервью с депутатом-мужчиной. Ростовская область.

³² Из интервью с депутатом-женщиной. Республика Карелия.

³³ Из интервью с депутатом-мужчиной. Калининградская область.

³⁴ Из интервью с депутатом-женщиной. Воронежская область.

³⁵ Из интервью с депутатом-женщиной. Республика Карелия.

³⁶ Из интервью с депутатом-женщиной. Курганская область.

³⁷ Из интервью с депутатом-мужчиной. Калининградская область.

³⁸ Из интервью с депутатом-женщиной. Краснодарский край.

«...когда было торжественное собрание, посвященное 65-летию Ростовской области, заметил, что среди награжденных, отмеченных благодарственными письмами, различными грамотами, не было и пятой части женщин. Я еще посчитал: из 50 с лишним человек было пять или шесть женщин»³⁹.

ПРАВО НА РАВНЫЙ ДОСТУП К ОБРАЗОВАНИЮ

Российское законодательство предоставляет всем гражданам независимо от пола право на получение основного общего и среднего профессионального образования и равную возможность на конкурсной основе получить высшее образование (ст. 43 Конституции РФ, ст. 5 Закона РФ «Об образовании»).

Образовательный уровень женщин в России выше, чем у мужчин: 63,8% женщин имеют высшее, незаконченное высшее и среднее специальное образование, в то время как среди мужчин этот показатель составляет 50,8%.

В учебных заведениях девочки и женщины составляют половину и более учащихся: 50,2% в общеобразовательной школе (57,3% в старших классах), 55% в средних специальных и 56% в высших учебных заведениях. Среди студентов, обучающихся на платной основе, также число юношей и девушек примерно одинаково⁴⁰.

Информация, которая приводится в региональных докладах, подтверждает общероссийскую статистику. Так, например, в Иркутской области женщины составляют 55% студентов вузов и 59% учащихся средних специальных образовательных учреждений; в Республике Карелии, соответственно, — 59% и 41%, в Пензенской области — 51% и 53%.

Таким образом, в целом женщины имеют возможность реализовать свое право на получение образования.

Это подтверждают и материалы фокус-групп, участницы которых чаще других называли именно образование как пример соблюдения принципа равенства мужчин и женщин:

«Считаю, что право на образование для женщин у нас соблюдается, по крайней мере в нашем вузе»⁴¹.

«Я думаю, что единственное соблюдаемое право — на общее среднее образование»⁴².

Тем не менее образовательная сфера не свободна от дискриминации в отношении женщин.

Наиболее благополучна ситуация в общеобразовательных учреждениях. При этом важно отметить, что вопреки п. «с» ст. 10 Конвенции в некоторых регионах власти покровительствуют школам, практикующим раздельное обучение. В то же время число таких школ остается очень незначительным, и тенденции к росту их доли среди общеобразовательных учреждений нет.

В г. Сыктывкаре (Республика Коми) существует женская гимназия, уровень обучения в которой, по признанию самих преподавателей, ниже, чем в обычных школах. Однако Е. Борисов, председатель Государственного совета Республики Коми, патронирующего женскую гимназию г. Сык-

³⁹ Из интервью с депутатом-мужчиной. Ростовская область.

⁴⁰ Информация Министерства образования России // Материалы научно-экспертного семинара «Гендерное равенство в России: Законодательство, политика, практика». 26 февраля. 2002 г. М.

⁴¹ Из информации участников фокус-группы. Тульская область.

⁴² Из информации участников фокус-группы. Ставропольский край.

тивкара, заявил в ноябре 2002 г. на открытом собрании этого учебного заведения: *«Главное — не сколько девушек-выпускниц гимназии поступило в вузы, а сколько вышло замуж»*.

В Ставропольском крае министр образования краевого правительства «активно пропагандирует внедрение в средние школы раздельного обучения девочек и мальчиков, при этом в процессе и воспитания, и обучения насаждаются патриархальные социальные роли»⁴³.

Среди детей, не посещающих школу, преобладают мальчики. В г. Новочеркасске (Ростовская область) среди этой категории детей доля девочек в 1999—2002 гг. составляла от 20 до 35%⁴⁴.

Исключением является ситуация внутри отдельных этнических меньшинств, где родители не дают девочкам закончить даже среднюю школу, опираясь на патриархальные представления о женских гендерных ролях. В семьях турок-месхетинцев⁴⁵ в Ростовской области мальчики учатся до девятого класса, после чего начинают помогать родителям в подсобном хозяйстве, в то время как девочки учатся только до шестого-седьмого классов. Родители объясняют свою позицию тем, что, согласно их национальным традициям, женщина — только мать и хозяйка. Такая же ситуация, но в меньших масштабах характерна для девочек из чеченских семей⁴⁶.

Согласно данным, приведенным выше, количество женщин в высших учебных заведениях больше, чем мужчин. Эта ситуация сочетается с наличием дискриминации при поступлении в вузы и выборе специализации обучения.

В высшей школе продолжают бытовать стереотипы мужских и женских профессий. Соответственно женщины сталкиваются с предубеждением со стороны экзаменаторов и преподавателей, пытаются поступить на те или иные факультеты:

*«Право на образование соблюдается, но не в полной мере. На некоторых факультетах девушки не имеют тех же прав, что и юноши. Когда я поступала в университет, на физический факультет, то на собеседовании мне в открытую говорили, что поступление девушек на эту специальность нежелательно»*⁴⁷.

Влияние гендерных стереотипов отчетливо проявляется в тех регионах, где большинство вузов ориентированы на «мужские» профессии.

Так, в Калининградской области из шести государственных вузов это четыре — Юридический институт МВД, Военный институт пограничной службы, Балтийская государственная академия (БГА), Военно-морской институт. Авторы регионального доклада справедливо усматривают именно в этом причину того, что в отличие от общероссийских показателей среди студентов высших учебных заведений региона только 33% женщин и 67% мужчин⁴⁸. Также участницы фокус-группы, проведенной в этом регионе, активней и более уверенно говорили о дискриминации женщин при поступлении в вузы:

*«Три года назад дочь поступала в университет. Приоритет отдавался молодым людям. Об этом доложил ректор вуза»*⁴⁹.

⁴³ Из информации участников фокус-группы. Ставропольский край.

⁴⁴ Всего по области на 1 октября 2002 г. из 419 382 учащихся общеобразовательных учреждений не посещало школу 1876 детей, но на уровне области статистика по признаку пола не ведется.

⁴⁵ Численность диаспоры в области 17 019 человек.

⁴⁶ Численность диаспоры в области 9433 человека.

⁴⁷ Из информации участников фокус-группы. Саратовская область.

⁴⁸ Данные за 2000/01 учебный год.

⁴⁹ Из информации участников фокус-группы. Калининградская область.

«Проблема поступить в вуз для девушек, например, в БГА»⁵⁰. Дискриминация женщин при поступлении в вузы оправдывается и другими соображениями и стереотипами:

«...когда я поступала в Ленинградский университет на исторический факультет. В итоге у нас с молодым человеком было одинаковое количество баллов. И мне ответили, мы возьмем мужчину... так как у вас будут дети»⁵¹.

«Я столкнулась с дискриминацией, когда поступила в вуз. Преподаватель-мужчина завышал оценки юношам, потому что их у нас меньше»⁵².

«При поступлении в академию на нашу специальность был большой конкурс. Но девочек, желающих учиться, было намного больше, чем юношей. И девочкам для поступления нужно было получить две „пятерки“, а мальчиков брали, даже если они получали на экзамене две „тройки“. При этом нам говорили, что у мальчиков огромный потенциал, и они могут в будущем занимать руководящие посты»⁵³.

В ходе обучения студентки также сталкиваются с предвзятым отношением со стороны преподавателей:

«На нашей кафедре многие преподаватели, как мужчины, так и женщины, не любят студенток. По своей будущей специальности я — системотехник, эта специальность считается чисто мужской. И даже молодые преподавательницы, закончившие университет по этой специальности, игнорируют девушек. Они открыто ставят девушкам оценки на балл ниже, чем юношам»⁵⁴.

«На факультете журналистики Ростовского Государственного Университета на нашем курсе примерно 70 девочек и 10 мальчиков. Преподаватели-мужчины начинают нам рассказывать, что журналистика — не женское дело, что журналисту нужны сила и глубокий аналитический ум, как будто это исключительно мужские качества»⁵⁵.

Наконец, стереотипы влияют не только на поступление и успешность обучения, но и на выбор специализации:

«Лично для меня права женщины — это, прежде всего, право выбора любой профессии. Например, у нас в медицинском университете при выборе специализации девушек не берут на хирурга»⁵⁶.

«В медицинском университете по большей части специальностей при предоставлении аспирантуры отдается предпочтение юношам. На такие специальности, как хирургия, берут только юношей. А на девушек смотрят как на потенциальных терапевтов»⁵⁷.

⁵⁰ Из информации участников фокус-группы. Калининградская область.

⁵¹ Из информации участников фокус-группы. Псковская область.

⁵² Студентка Ростовского государственного университета. По данным опроса, проведенного в 2001 г. общественной организацией «Женщины Дона».

⁵³ Студентка Новочеркасской мелиоративной академии. По данным опроса, проведенного в 2001 г. общественной организацией «Женщины Дона».

⁵⁴ Студентка Южно-Российского технического университета. По данным опроса, проведенного в 2001 г. общественной организацией «Женщины Дона».

⁵⁵ Студентка Ростовского государственного университета. По данным опроса, проведенного в 2001 г. общественной организацией «Женщины Дона».

⁵⁶ Из информации участников фокус-группы. Ростовская область.

⁵⁷ Студентка Ростовского государственного медицинского университета. По данным опроса, проведенного в 2001 г. общественной организацией «Женщины Дона».

ОДИНАКОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ПРИ НАЙМЕ НА РАБОТУ

Согласно Трудовому кодексу РФ, «каждый имеет равные возможности для реализации своих трудовых прав.

Никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах или получать какие-либо преимущества независимо от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, возраста... а также от других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника»⁵⁸.

Однако на сегодняшний день даже в официальных документах есть свидетельства о широком распространении практики дискриминации женщин при приеме на работу: «...около трети руководителей организаций различных организационно-правовых форм и форм собственности указывают, что при приеме на работу отдают предпочтение мужчинам»⁵⁹.

В ходе опроса, проведенного в рамках мониторинга в Иркутской области, работодатели признавали факт дискриминации женщин при устройстве на работу и открыто заявляли, что если у них открылась вакансия и на нее претендуют несколько компетентных женщин, они отдадут предпочтение замужним женщинам 30—35 лет, имеющих детей старше пяти лет.

«При приеме на работу я руководствуюсь для мужчин — профессионализмом, для женщин — их возрастом»⁶⁰.

Практически все участницы фокус-группы либо сами сталкивались с дискриминацией при устройстве на работу, либо знают о таких фактах со слов своих подруг и знакомых и демонстрируют твердое убеждение в наличии дискриминации.

«Очень сильно влияние ментальности, что место женщины все-таки на кухне... Одинаковых возможностей с мужчинами при приеме на работу у нас нет, преимущество всегда на их стороне»⁶¹.

Информация, собранная в ходе мониторинга, указывает на основные причины такого рода дискриминации.

В российском обществе сохраняются стереотипные представления о «мужских» и «женских» профессиях, специальностях и должностях. Опираясь на эти стереотипы, работодатель отказывает кандидату-женщине в пользу мужчины.

Среди государственных организаций это касается в первую очередь армии, правоохранительных органов, а также отдельных отраслей здравоохранения:

«...девушек не берут в военные вузы, на работу в милицию... В УВД на протяжении долгого времени публикуют объявление о наборе мужчин до 31 года на рядовые должности. Вероятно, мужчины идти не хотят, а женщин все равно не берут»⁶².

«Я пыталась устроиться в Ростове на работу в госпиталь медсестрой, где зарплата выше, чем в больнице. Мне отказали, сказав, что берут только мужчин. Почему? Я также могу делать уколы не хуже любого мужчины, а может быть, даже и лучше... Моя знакомая очень

⁵⁸ Ст. 3 «Запрещение дискриминации в сфере труда» Трудового кодекса РФ.

⁵⁹ Концепция улучшения положения женщин в Российской Федерации (утв. Постановлением правительства РФ от 8 января 1996 г. № 6).

⁶⁰ Региональный доклад «Мониторинг ситуации с дискриминацией женщин в России». Республика Татарстан. 2002.

⁶¹ Из информации участников фокус-группы. Ставропольский край.

⁶² Там же.

хотела стать хирургом. Она стала им. Но ей это было намного сложнее сделать, чем любому парню, несмотря на то, что уровень знаний у нее значительно был выше»⁶³.

Подобная дискриминация — пусть и несколько реже — имеет место и в других областях: «Конечно, у мужчин прерогатива. Даже в нашем комитете [Комитет по физической культуре и спорту администрации области. — Сост.] лучше взять на работу мужчин, считают, что они лучше ориентируются в спорте»⁶⁴.

Стереотипы, касающиеся мужских и женских специальностей, затрагивают целые профессиональные сферы.

«У нас, техников... существует разделение на мужскую и женскую работу. И если мне интереснее работать на „мужской“ работе, то это... не факт, что меня туда возьмут»⁶⁵; «У нас начальник управления (мужчина), когда нужен был специалист в архив, сказал, что лучше взять мужчину. Мы спрашиваем: „Почему?“ Ответа нет. А уж специалист по компьютерам обязательно должен быть мужчиной»⁶⁶; «...приходя на работу, я как человек с технической специальностью столкнулся с тем, что предпочтение, в первую очередь, будет отдаваться мужчинам»⁶⁷.

Для частного бизнеса показательна распространенная практика указывать в объявлениях о вакансиях пол: «В менеджеры чаще приглашают мужчин... даже в объявлениях пишут: менеджер-мужчина»⁶⁸.

Частные предприниматели отказывают женщинам в приеме на работу, руководствуясь исключительно собственными представлениями и стереотипами: «...работодатели, не мотивируя свой отказ, отказывали женщинам, просто говорили, что вы нам не интересны»⁶⁹.

Причем эти представления могут носить откровенно сексистский характер: «Я владелец фирмы, и этим все сказано. Как говорит, кто платит, тот и музыку заказывает. Женщины — цветы жизни, поэтому я хочу, чтобы за мои деньги у меня работали только симпатичные девочки»⁷⁰.

В то же время на предприятиях, где традиционно работают женщины (куда мужчины не идут или из-за низкой заработной платы, или из-за сложившегося убеждения, что это «не мужская работа»), если на одну и ту же должность претендуют мужчина и женщина, предпочтение, как правило, также отдается мужчине.

«...при устройстве на работу [в школу. — Сост.] предпочтение отдается мужчинам, т. к. в школах в основном коллектив женский и мужчин явно не хватает»⁷¹.

«...при приеме на работу в школу при том, что аналогичное образование у молодого человека, берут охотнее его, чем меня»⁷².

Еще более негативное значение как с точки зрения чувствительности для женщин, так и социальных последствий имеет дискриминация при приеме на работу женщин до 30 лет, а также имеющих маленьких де-

⁶³ Из информации участников фокус-группы. Ростовская область.

⁶⁴ Из информации участников фокус-группы. Псковская область.

⁶⁵ Из информации участников фокус-группы. Москва.

⁶⁶ Из информации участников фокус-группы. Республика Карелия.

⁶⁷ Из информации участников фокус-группы. Москва.

⁶⁸ Из информации участников фокус-группы. Новосибирская область.

⁶⁹ Из интервью со специалистом. Курганская область. 2002.

⁷⁰ Региональный доклад «Мониторинг ситуации с дискриминацией женщин в России». Республика Татарстан. 2002.

⁷¹ Из информации участников фокус-группы. Тульская область.

⁷² Из информации участников фокус-группы. Краснодарский край.

тей. Эти категории составляют наиболее многочисленную группу женщин, сталкивающихся с дискриминацией.

Российское законодательство предусматривает ряд социальных льгот и пособий для женщин, имеющих малолетних детей, при этом реализация части из них ложится на работодателей. Стремясь в условиях экономической нестабильности избежать дополнительных затрат, руководители и менеджеры частных предприятий отказываются в приеме на работу женщинам, у которых есть или могут появиться маленькие дети.

«Естественно, [молодую женщину. — Сост.] не берут на работу. Ей и больничный на ребенка нужен, и вообще как-то приходится заботиться об организации детского отдыха, социальной сфере»⁷³.

Сами работодатели признают, что с этой целью при приеме на работу предлагают женщинам заполнить анкету, включающую такие вопросы, как «замужем — не замужем», «имеете ли детей», такие же вопросы задаются при собеседовании.

В региональном докладе по г. Москве приводится следующий пример. Елена Н. при устройстве на работу на ТЭЦ в Юго-Восточном административном округе города должна была заполнить в анкете также графы «замужем, не замужем, разведенная» и «имеете ли Вы детей». В ответ на вопрос: в чем разница между положениями «не замужем» и «разведенная», начальник отдела кадров ответил следующим образом: *«Разведенная женщина не скоро захочет замуж снова в отличие от незамужней и, соответственно, будет больше времени уделять работе, а не семье. Также ей не потребуются бюллетени по уходу за заболевшим ребенком».* Как видно, работодателем рассматриваются сразу несколько параметров: разведена и имеет ли детей. Понятно, что предпочтение отдается разведенным и без детей⁷⁴.

«...сестра моя устраивалась на работу, будучи на 3-м месяце беременности (еще ничего у нее не было видно). У нее сразу спросили, замужем ли она. Когда она ответила утвердительно, ей сказали: „Извините девушка, нам такие работники не нужны“»⁷⁵.

Поскольку в общественном сознании 20—30 лет — именно тот возраст, когда женщины с наибольшей вероятностью вступают в брак и рожают детей, то все они оказываются жертвами дискриминации.

Причем общество (и работодатели, и женщины-работники) уверены, что частные предприятия необоснованно обременяются обеспечением социальных льгот, за предоставление которых отвечает исключительно государство: *«Государство пытается скинуть эти проблемы на предприятия, частников, а это должно быть государственной политикой»⁷⁶.*

В наиболее тяжелом положении оказываются беременные женщины.

«Беременной устроиться на работу по трудовой книжке невозможно, знаю по себе. Устраивалась обманом, скрыв положение»⁷⁷.

«Даже в государственных учреждениях „косо смотрят“ на молодых женщин, а частник никогда не возьмет на работу молодую женщину. А если возьмет, то только без оформления документов, чтобы можно было сразу уволить»⁷⁸.

Частый уход на больничный, вероятность ухода в декретный отпуск, за время которого теряются профессиональные навыки, являются при-

⁷³ Из информации участников фокус-группы. Республика Карелия.

⁷⁴ Региональный доклад «Мониторинг ситуации с дискриминацией женщин в России». Москва. 2002.

⁷⁵ Из информации участников фокус-группы. Ростовская область.

⁷⁶ Из информации участников фокус-группы. Республика Карелия.

⁷⁷ Из информации участников фокус-группы. Пензенская область.

⁷⁸ Из информации участников фокус-группы. Ставропольский край.

чиной низкой конкурентоспособности женщин на рынке труда и называются работодателями, опрошенными в рамках проекта, в ряду недостатков женщины-работника.

В результате если перед работодателем стоит выбор, «*брать мужчину или женщину, то берут мужчину, потому что он-то уж точно в декрет не уйдет*»⁷⁹.

Обратной стороной сложившейся ситуации является практика, когда женщин берут на работу без оформления законным порядком или оговаривают в контракте как условие приема на работу «исключение возможной беременности» в течение определенного времени.

«*У меня старшая сестра работает, недавно вышла замуж, и ее предупредили, что с детьми надо подождать, потому [как они.— Сост.] вкладывали в нее опыт, учили, продвигают и т. п.*»⁸⁰

«*Первый вопрос, когда я пришла устраиваться на работу, был: „Замужем ли вы? Не беременны ли вы? Когда планируете выйти замуж и родить ребенка?“*»⁸¹.

«*Странно, что при приеме на работу интересуются возрастом детей, состоянием их здоровья, часто ли болеют. Приходится как бы оправдываться, говорить, что детки не так часто болеют, а если вдруг заболеют, то есть с кем оставить ребенка*»⁸².

«*Моя сестра закончила колледж, через месяц после этого забеременела и устроилась работать к частному предпринимателю... Ей пришлось пойти работать к частному предпринимателю после того, как ее не взяли на работу в муниципальное предприятие. У частного предпринимателя, по-моему, она не заключала трудового договора*»⁸³.

Важно отметить, что позиция женщин-руководителей, вопреки распространенному мнению, не отличается принципиально от позиции их коллег-мужчин. Опрошенные в ходе мониторинга работодатели-женщины также не готовы выполнять требования законодательства в части льгот и пособий работающим женщинам, признавая при этом, что подобное отношение является дискриминацией.

«*Я хочу сказать как руководитель. Беременные женщины и женщины с маленькими детьми — это проблема для работодателя. С одной стороны, как женщину, меня возмущает несоблюдение прав этой категории, но, скорее всего, я не взяла бы на работу беременную женщину*»⁸⁴.

«*Если это частная фирма, то там, как и у меня, действует трудовое соглашение: отпускные, больничные за свой счет. Если ты устраиваешься на работу гарантированно, тогда отчисляют в пенсионный фонд, на больничные и все такое прочее*»⁸⁵.

«*Я не знаю, но, например, мой муж не хочет брать на работу женщин с маленькими детьми, особенно одиноких, кто за нее будет работать, ведь резервных запасных работников нигде на этот случай не предусмотрено. Мы взяли на работу одну незамужнюю женщину с маленьким ребенком при условии, что ее родители будут сидеть с ребенком, который ходит в садик и часто будет болеть*»⁸⁶.

По мнению авторов Концепции улучшения положения женщин в Российской Федерации, «наличие в трудовом законодательстве таких норм,

⁷⁹ Из информации участников фокус-группы. Москва.

⁸⁰ Из информации участников фокус-группы. Мурманская область.

⁸¹ Из информации участников фокус-группы. Калининградская область.

⁸² Там же.

⁸³ Из информации участников фокус-группы. Ростовская область.

⁸⁴ Из информации участников фокус-группы. Пензенская область.

⁸⁵ Из информации участников фокус-группы. Москва.

⁸⁶ Из информации участников фокус-группы. Смоленская область.

как запрет на работу в ночное время, на многие виды занятий; ограничение режима рабочего времени, в частности командировок, сверхурочных работ; ориентация законов на защиту права работницы-матери, а не родителя независимо от пола; отсутствие тщательно продуманной системы дифференциации потребности различных категорий женщин в социальной защите снижают спрос на женский труд, усиливают предпосылки для дискриминации женщин»⁸⁷.

В целом на рынке труда в России отмечается дискриминация при устройстве на работу лицам предпенсионного возраста. Особенно это касается женщин старше 40 лет. По данным, представленным правозащитниками Карелии, «в составе регистрируемых безработных доля женщин предпенсионного возраста в отличие от мужчин выше (17% и 12% соответственно)». Исследования Московского центра изучения современной политики говорят о том, что «женщинам старше 40 лет работодатель отказывает в приеме на работу из-за возрастного ценза чаще, чем мужчинам». В региональном докладе по Иркутской области эта группа названа в числе «особо уязвимых групп на рынке труда». По мнению авторов доклада, в данном случае «льгота» государства о выходе женщины на пенсию раньше мужчины оборачивается проблемами трудоустройства для женщин, имеющих большой профессиональный потенциал, желание и необходимость работать⁸⁸.

Таким образом, реально женщина может на равных конкурировать с мужчиной на рынке труда только в возрасте от 30 до 40 лет. И лишь при условии, что она замужем и имеет взрослых детей: «Высокий профессиональный уровень женщина достигает к 30—40 годам. Дети школьного возраста реже болеют»⁸⁹; «Женщина в этом возрасте [35 лет] уже, как правило, имеет детей, и дети не грудничкового возраста и не так часто болеют, т. е. женщина меньше сидит с ними на больничном. Женщина более работоспособна и энергична»⁹⁰.

Участницы фокус-групп осознают отказ в приеме на работу как дискриминацию:

«...когда моя знакомая устраивалась на хорошую перспективную работу, то от нее потребовали, чтобы она или не выходила замуж в течение трех лет, или в течение этих трех лет не забеременела. Или не устраивалась на эту работу, если она планирует родить ребенка. Я думаю, это, конечно, дискриминация»⁹¹.

«Это же нарушение прав. Беременная женщина практически не может никуда устроиться на работу. Можно много привести таких примеров. Женщина с маленьким ребенком не может найти себе работу. Такой человек никому не нужен: ребенок болеет — ты не нужна никому»⁹².

При этом в ходе интервью встречалась и противоположенная точка зрения, когда как дискриминация осознавался отказ в приеме на работу в «традиционно мужские сферы»: «на практике женщины в традиционно мужских отраслях дискриминируются, например, вы много знаете действующих женщин-генералов или полковников?»⁹³

⁸⁷ Концепция улучшения положения женщин в Российской Федерации (утв. Постановлением правительства РФ от 8 января 1996 г. № 6).

⁸⁸ Региональный доклад «Мониторинг ситуации с дискриминацией женщин в России». Иркутская область. 2002.

⁸⁹ Из интервью с работодателем. Алтайский край. 2002.

⁹⁰ Из интервью с работодателем. Мурманская область. 2002.

⁹¹ Из информации участников фокус-группы. Смоленская область.

⁹² Из информации участников фокус-группы. Ростовская область.

⁹³ Из информации участников фокус-группы. Смоленская область.

Но в целом, в ходе фокус-групп выяснилось, что комплекс стереотипов, касающихся социальной роли женщины, первостепенности установа на создание семьи и вторичности — на реализацию в сфере трудовых отношений, свойствен не только мужчинам, но и женщинам. Существует точка зрения, согласно которой сама постановка вопроса о равенстве прав и дискриминации теряет смысл:

«...если разобраться, никакого равенства быть не может в силу специфики женщин: у женщин должны быть дети, она должна много времени отдавать их воспитанию. В результате получается, что она меньше времени отдает работе, если она не может нанять няню... В общем, женщина всегда связана с рождением и воспитанием детей, и никуда от этого не деться... Поэтому при приеме на работу предпочитают мужчин, это понятно почему: мужчина больничный берет редко, с детьми не сидит — это женская специфика... Женщина от природы поставлена в очень сложные условия»⁹⁴.

«Мне кажется, что, когда женщина хочет добиться чего-то большего, происходит естественный отбор. Кто способен — добивается своего, и никакого ущемления прав женщин нет»⁹⁵.

Но к женщине, которая на первое место ставит работу, выработалось негативное отношение и в целом у общества, и у самих женщин в частности:

«75 лет мы боролись: за эмансипацию, за равноправие с мужчиной. Мы постепенно сами себя подняли на уровень неизвестно кого. Что называется „бабец“. Не женщина и не мужчина, а „бабец“. Рабочая скотина. Вы меня извините, но иногда я именно такой себя ощущаю. У меня нет друга, у меня нет помощника, от меня все чего-то хотят»⁹⁶.

«Есть подруга, она высокооплачиваемая, но у нее нет семьи, она всю себя отдала работе»⁹⁷.

Низкий уровень правосознания приводит к тому, что многие женщины фактически отказываются от предусматриваемого законодательством пакета социальных гарантий и таким образом добиваются большего уровня конкурентоспособности.

«Я, если честно, болеть не имею права и с ребенком на больничный уйти проблема. Да и из декретного отпуска, если так можно сказать, вышла досрочно. Только год дома отсидела с ребенком. Хорошо, протеже на работе есть. Позвонила и сказала, или под сокращение попадешь, или выходи на работу, место никто держать не будет. Пришлось искать гувернантку и выходить на работу, так как все родственники работают и с ребенком сидеть некому»⁹⁸.

«Женщина сейчас поставлена в такие условия, что, несмотря на болезнь ребенка, она будет работать. Проблему болезни ребенка она постарается решить сама, не вовлекая в нее работодателя, — если это хорошая, высокооплачиваемая работа»⁹⁹.

В сложившейся ситуации некоторые женщины предпочитают искать работу вне фиксированного сектора экономики (организованного рынка труда), уходить в домашнее хозяйство или неформальный сектор.

«Мне лично отказали дважды. Меня не брали на работу, потому что у меня трое детей, один из которых еще в детском саду. Мне отказали

⁹⁴ Из информации участников фокус-группы. Москва.

⁹⁵ Из информации участников фокус-группы. Пензенская область.

⁹⁶ Из информации участников фокус-группы. Ростовская область.

⁹⁷ Из информации участников фокус-группы. Краснодарский край.

⁹⁸ Из информации участников фокус-группы. Псковская область.

⁹⁹ Из интервью с председателем профильного комитета. Ростовская область. 2002.

даже знакомые в работе продавца. Но я на них не в обиде. Потому что я привыкла на первое место ставить заботу о семье, и мне было бы трудно переключить мое внимание на работу, меньше заниматься семьей. Это просто не для меня. Я стараюсь теперь заниматься домашним ремеслом, на которое есть свой спрос и заказчики»¹⁰⁰.

Практически все участники мониторинга указывали на то, что доказать факт нарушения норм трудового законодательства не представляется возможным, поскольку истинные мотивы отказа работодателя, как правило, не называют: «Мною подругу, врача по образованию, не приняли на работу только потому, что у нее маленький ребенок, хотя мотивировали отказ тем, что приняли специалиста более высокой квалификации, на самом же деле приняли молодого человека, только что закончившего вуз»¹⁰¹.

Практика обращения женщин в суд с исками на работодателей по причине отказа в приеме на работу на сегодняшний день отсутствует. Это связано как с вышеперечисленными причинами, так и с несовершенством действующего законодательства. Ст. 64 ТК РФ прямо указывает на запрещение отказывать в заключении трудового договора женщинам по мотивам, связанным с беременностью и наличием детей. Кроме того, сказано, что по требованию лица, которому отказано в заключении трудового договора, работодатель обязан сообщить причину отказа в письменной форме; отказ в заключении трудового договора может быть обжалован в судебном порядке. Но данная статья не определяет механизма запроса гражданином документов о причине отказа в приеме на работу. По наблюдению авторов доклада по Калининградской области, как правило, работодатели заявляют, что впервые видят того или иного гражданина на своем предприятии, и очень трудно доказать обратное.

Мнения опрошенных в ходе мониторинга депутатов законодательных собраний по проблеме дискриминации на рынке труда разделились. Так, одни считают, что дискриминации в действительности нет, и «если женщина обладает профессиональными качествами, то нет никаких препятствий к ее трудоустройству и соответствующей оплате труда»¹⁰²; другие отмечают, что несмотря на то, что уровень образованности женщин достаточно высок, «сегодня, потеряв работу, женщина с трудом сможет найти новую. Или по знакомству, по протекции. Она вынуждена будет идти на низкоквалифицированную, малооплачиваемую работу»¹⁰³.

Из 20 регионов, в которых проводился мониторинг, только в двух отмечены попытки изменить ситуацию путем принятия документов на уровне субъекта Федерации, направленных на снижение масштабов нарушения законодательства.

Речь идет о постановлении губернатора Тульской области «О квотировании рабочих мест для трудоустройства людей, особо нуждающихся в социальной поддержке» и постановлении правительства Удмуртской Республики «О квотировании рабочих мест и предоставлении льгот по налогу на прибыль организациям, создающим условия производственной деятельности для лиц, особо нуждающихся в социальной защите».

Оба документа ориентированы на предоставление помощи в трудоустройстве, в числе прочих нуждающихся в социальной защите, наиболее незащищенным группам женщин (в частности, одиноким и много-

¹⁰⁰ Из информации участников фокус-группы. Смоленская область.

¹⁰¹ Из информации участников фокус-группы. Алтайский край.

¹⁰² Из интервью с депутатом-мужчиной. Краснодарский край.

¹⁰³ Из интервью с депутатом-мужчиной. Ростовская область.

детным матерям). При этом если в Удмуртской Республике постановление эффективно реализуется, то, по мнению авторов регионального доклада по Тульской области, *«необходимо иметь большую настойчивость, чтобы добиться трудоустройства с помощью этого постановления, работодатели стремятся отказать под любыми предлогами»*¹⁰⁴.

ПРАВО НА ПРОДВИЖЕНИЕ В ДОЛЖНОСТИ

Большинство госслужащих¹⁰⁵ — женщины. Однако женщины непропорционально мало представлены на высших и главных должностях. Эта ситуация показательна не только с точки зрения соблюдения права на участие в управлении государством (п. «b» ст. 7 Конвенции), но и права «на продвижение в должности» (п. «с» ст. 11 Конвенции).

Подробной статистики или детальных исследований о том, насколько женщины представлены на руководящих должностях в других сферах трудовой активности, в особенности в частном секторе, в настоящее время не существует. Проведенный мониторинг в силу своих целей и задач не мог и не должен был восполнить этот пробел. Тем не менее даже та фрагментарная информация, которая была собрана региональными мониторами, позволяет утверждать, что ситуация качественно не отличается от той, которая имеет место на государственной службе.

В Алтайском крае из 50 директоров заводов и фабрик только две женщины; в банковских учреждениях из 15 — одна женщина-руководитель; в 11 крупных коммерческих компаниях все генеральные директора — мужчины. По данным Торгово-промышленной палаты Пензенской области, среди руководителей крупнейших региональных компаний женщин нет. По информации Государственного комитета статистики Ростовской области, среди руководителей крупнейших предприятий и организаций (с числом работников более 4000 человек) женщин нет.

В сфере массовой информации доля женщин на руководящих постах выше. В Алтайском крае из восьми главных редакторов краевых газет четыре женщины, в Смоленской области из 15 — семь. В Ростовской области женщины руководят 14 из 42 теле- и радиокompаний, а также половиной из 50 областных и муниципальных периодических изданий.

Ответы респондентов в ходе экспертного опроса и интервью фокус-групп подтверждают, что женщины не имеют равных с мужчинами условий для карьерного роста, сталкиваются с препятствиями при продвижении по службе.

Одна из опрошенных женщин-депутатов прямо указала на ограниченные возможности карьерного роста как на главную причину отсутствия женщин на значимых должностях:

*«...женщины занимают второстепенные, не ключевые позиции, т. к. [их] не пускают, не продвигают»*¹⁰⁶.

Еще ярче и чаще эта тема звучала в ответах участниц фокус-групп:

*«...женщина везет всю работу на себе, а начальники и директора у нас везде мужчины, и не всегда они достойнее женщин, а просто потому, что они мужчины»*¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Региональный доклад «Мониторинг ситуации с дискриминацией женщин в России». Тульская область. 2002.

¹⁰⁵ См. раздел «Право на участие в управлении государством, равный допуск к государственной службе».

¹⁰⁶ Из интервью с депутатом-женщиной. Краснодарский край.

¹⁰⁷ Из информации участников фокус-группы. Алтайский край.

«...высшее звено управленцев, как правило, состоит из мужчин, а женщины туда пробиться очень сложно»¹⁰⁸.

«Работают женщины — руководят мужчины»¹⁰⁹.

«Женщине сложнее реализовать свои права, если она хочет стать руководителем, будь то государственное учреждение, бизнес-структура...»¹¹⁰

Причинами дискриминации в первую очередь являются гендерные стереотипы:

«Сложился в государстве стереотип, что ведущее место закрепляется за мужчинами»¹¹¹.

Высказывания некоторых опрошенных депутатов-мужчин позволяют представить позицию мужчин, прямо или косвенно осуществляющих дискриминацию женщин при продвижении в должности:

«С карьерным ростом сложнее, женщины эмоциональны, мстительны, упрямые, далеко не каждый мужчина возьмет себе заместителем женщину»¹¹².

«Женщина предназначена к деторождению, но не к управлению семьей. На мужчине лежит основная функция. Мужчина по гормональному фону лидер, боец. У женщин — это исключение. Управленцы высшего звена — это мужчины, в них это заложено природой. Женщина — помощница»¹¹³.

Неравенство в продвижении в должности начинается уже с того, как изначально относится руководство (состоящее из мужчин) к женщине-работнику:

«...взяли трех человек, и одна из них девушка. Она бедная... год билась со всем этим... потому что те молодые люди, которых взяли, ездили по заграницам, заключали контракты, у них была действительно интересная работа, а она просто сидела бумажки переключивала. И сколько раз она ни пыталась поставить себя на должный уровень, типа я тоже из себя что-то представляю, — все бесполезно. Она ушла оттуда, сказала, что устала от всего этого»¹¹⁴.

Есть и некоторые другие конкретные мотивы дискриминации:

«Должно было состояться мое повышение, но, узнав о том, что я нахожусь на четвертом месяце беременности, тут же отказали»¹¹⁵.

Неравенство в продвижении в должности тесно связано с другими типами дискриминации:

«Дело происходило в юридической консультации. На работу временно устроились два молодых человека и одна девушка. И... девушка исполняла роль „подай-принеси“, хотя, в принципе, она была официально устроена как консультант по юридическим вопросам. Когда дело дошло до зарплаты, то оказалось, что ей заплатили меньше»¹¹⁶.

Участницы фокус-групп видят в неравных возможностях карьерного роста причину таких видов дискриминации, как неравная оплата труда:

«Чисто по работе в государственной сфере мужчины и женщины получают одинаково, но на руководящей должности работают только мужчины, женщинам даже не предлагают такую должность...»¹¹⁷

¹⁰⁸ Из информации участников фокус-группы. Алтайский край.

¹⁰⁹ Там же.

¹¹⁰ Из информации участников фокус-группы. Пензенская область.

¹¹¹ Из информации участников фокус-группы. Калининградская область.

¹¹² Из информации участников фокус-группы. Республика Карелия.

¹¹³ Из информации участников фокус-группы. Калининградская область.

¹¹⁴ Из информации участников фокус-группы. Москва.

¹¹⁵ Из информации участников фокус-группы. Калининградская область.

¹¹⁶ Из информации участников фокус-группы. Москва.

¹¹⁷ Из информации участников фокус-группы. Республика Карелия.

Однако необходимо учитывать, что женщины, настроенные на карьерный рост, сталкиваются с негативными стереотипами, распространенными и среди женщин:

«У нас наоборот сейчас идет направление на то, чтобы воспитывать из женщины не мать, не жену... Ведь жена — это женщина в доме, хранительница семейного очага... А у нас воспитание сейчас направлено на то, чтобы сделать карьеру... Среди моих молодых знакомых очень много тех, которые, так сказать, все в работе, дети с няней, прекрасно они устроены, прекрасно они работают. А в семье начинается не пойми что»¹¹⁸.

«Женщины, которых занимает карьерный рост, которые делают карьеру, — у них, как правило, либо не все благополучно в семье, либо семьи нет, либо железные леди, но они очень редко встречаются»¹¹⁹.

«Я считаю, что женщина не должна рваться на те должности, где работают мужчины, если в этом нет материальной заинтересованности. Женщина должна оставаться женщиной»¹²⁰.

ПРАВО НА РАВНОЕ ВОЗНАГРАЖДЕНИЕ

По данным Госкомстата РФ, в 2000 г. средняя величина заработной платы женщин составляла 63,3% от средней величины заработной платы мужчин. Схожие данные представлены и в региональных докладах. В Новосибирской области среднемесячная заработная плата мужчины превышает среднемесячную заработную плату женщины на 41,5%¹²¹, в Ставропольском крае — на 45%, в Иркутской области — на 39%. В Удмуртской Республике в 2001 г. доля средней зарплаты женщин по отношению к зарплате мужчин по отраслям колебалась от 60,6% на транспорте до 81,3% в учреждениях культуры. Только в сельском и лесном хозяйствах это соотношение равно 100,3% и 103,8%.

По данным социологического опроса, среди женщин муниципальных органов власти Ростовской области 52,63% сталкивались с проблемой разного уровня оплаты труда мужчин и женщин в своем городе или районе.

Одна из причин сложившейся ситуации кроется в интенсивном росте дифференциации заработной платы в пореформенный период, происходящем за счет интенсивного роста оплаты труда в отраслях, где большинство работников — мужчины (строительство, металлургия, топливно-энергетический комплекс), а в социальной сфере (здравоохранение, образование, культура), где заняты в основном женщины, оплата труда оставалась самой низкой.

В Ставропольском крае диспропорция между средней зарплатой мужчин и женщин практически полностью формируется за счет отраслей, традиционно считающихся «мужскими»: промышленность, связь, строительство, транспорт. В «женских», таких, как культура, здравоохранение, образование, торговля и общественное питание, — зарплата средняя по краю. По информации регионального доклада по Удмуртской Республике, оплата в «мужских» отраслях не просто выше, но отличается принципиально. Заработная плата в республике в области геологической разведки составляла у мужчин в 2001 г. 8174 рубля, а у женщин в народном образовании — 1378,9.

¹¹⁸ Из информации участников фокус-группы. Москва.

¹¹⁹ Из информации участников фокус-группы. Новосибирская область.

¹²⁰ Из информации участников фокус-группы. Ростовская область.

¹²¹ По данным Управления труда и занятости населения администрации Новосибирской обл.

Эта проблема осознается частью опрошенных депутатов:

«В оплате труда также скрыто нарушаются права женщин. Вы же знаете, что женщины работают на таких работах, где для мужчин зарплата явно не соответствует их менталитету»¹²².

«Например, заработная плата. Я считаю, что в тех сферах, где работает большинство женщин, зарплата низкая. Здесь, к сожалению, ничего не делается. Был популистский шаг, который предпринял губернатор перед выборами в прошлом году, когда на 100 рублей в области подняли заработную плату медикам на определенный период (на четыре или пять месяцев). Но это же не выход. Здесь, мне думается, практически ничего не делается»¹²³.

Кроме того, в отраслях с большими зарплатами должности, на которых в основном заняты женщины, — низкооплачиваемые, а связанные с тяжелыми условиями труда, а значит, с более высокими зарплатами — «мужские», т. е. труд женщин на них запрещен¹²⁴.

Из региональных докладов видно, что женщины заняты в низкооплачиваемых отраслях, в первую очередь в бюджетном секторе, ради более высокого уровня социальной защищенности: осуществляются выплаты по больничным листам, выплачиваются пособия по уходу за детьми, сохраняется рабочее место в течение трех лет после рождения ребенка, действует фиксированный режим рабочего времени. По мнению участниц фокус-групп, у женщины зачастую просто нет выбора:

«Я... уверена в том, что женщины вынужденно идут на низкооплачиваемую работу, куда мужчины просто не идут. Конкретный пример — водители трамваев. Я знаю, что и мужчинам и женщинам платят одинаково за сделанное количество рейсов. Но в детских садах за зарплату нянечки или воспитательницы 400—600 рублей работают только женщины»¹²⁵.

Однако дискриминация женщин в оплате труда не исчерпывается диспропорцией в зарплатах между отраслями. Свою роль играют и гендерные стереотипы. Главный из них — «мужчина должен получать больше потому, что ему нужно кормить семью».

«...наш директор считал вполне нормальным, что зарплата мужчин должна быть выше, потому что он же — мужчина, он должен содержать семью. А то, что женщина может жить одна, может сама содержать и детей, и мужа, это в расчет не бралось»¹²⁶.

При этом в обществе, как и среди участниц фокус-групп, распространено представление о том, что работа для женщины — вынужденный шаг:

«Многие женщины работают, а что в результате? Дом заброшен. И детям мало внимания. Женщины работают, конечно, ради денег, ради пополнения семейного бюджета, потому что на одну зарплату не проживешь. Если бы я была обеспечена, то, конечно же, занималась бы домом и детьми»¹²⁷.

¹²² Из интервью с депутатом-женщиной. Смоленская область.

¹²³ Из интервью с депутатом-мужчиной. Ростовская область.

¹²⁴ Постановление правительства РФ от 25 февраля 2000 г. № 162 «Об утверждении перечня тяжелых работ и работ с вредными или опасными условиями труда, при выполнении которых запрещается применение труда женщин».

¹²⁵ Из информации участников фокус-группы. Смоленская область.

¹²⁶ Из информации участников фокус-группы. Новосибирская область.

¹²⁷ Из информации участников фокус-группы. Саратовская область. Есть и другая точка зрения: «...[женщине нужно работать] даже не для того, чтобы получить зарплату, а для того, чтобы вырваться из семьи... Женщина, даже если не сильно ущемлена в денежных средствах, все равно должна работать. Понемножку, по чуть-чуть, для себя, только для себя. Для развития, чтобы она не тупела». Но и здесь реализация женщины вне семьи рассматривается как дополнение к основной социальной функции.

Как следствие, дискриминация на работе, в т. ч. в оплате труда, воспринимается как неизбежность:

«...если женщина вынуждена работать небольшое время для поддержания какого-то денежного баланса... в таком случае она не сможет претендовать на какой-то карьерный рост и достойную зарплату. Это сразу предполагает, что у нее будет низкооплачиваемая и, если можно так выразиться, „низкосортная“ работа, не пользующаяся популярностью, это однозначно. Чтобы женщина чуть-чуть работала и чувствовала себя достойно — это достаточно сложно»¹²⁸.

Ориентируясь на такого рода общественные представления, при вмешательстве государства работодатели назначают женщинам более низкую зарплату, мотивируя тем, что женщина больше думает о семье и детях и поэтому меньше времени, чем мужчина, уделяет работе:

«В порядке вещей считалось, что женщина на работе прав не имела, ее легко переводили на самую низкую оплату труда, т. к. там допускались пропуски в работе по уходу за детьми»¹²⁹.

Однако нередко дискриминация основана лишь на принадлежности к полу. В докладе по Саратовской области приводится следующий пример. Н. была принята на работу на должность начальника маркетингового отдела в частную фирму с зарплатой 8000 рублей. Спустя три месяца ей стало известно, что оклад начальника экономического отдела составляет 13 000 рублей. Кроме того, премии, выплачиваемые работникам, также неравны. У Н. она составляет 40% от оклада, а у начальника экономического отдела — 100%. Н. обратилась к руководству фирмы с просьбой разъяснить причину неравной оплаты. Ей был дан ответ: *«Начальник экономического отдела — мужчина! И хотя показатели вашей работы ничуть не хуже, но оплата труда не может быть уравнена»¹³⁰.*

О подобных случаях сообщали и участницы фокус-групп:

«Я столкнулась с этим, когда работала поваром в ДСХИ (Донской сельскохозяйственный институт) в мясном цехе. Рядом со мной работал мужчина. Он работал немного и уходил. Я же работала с шести часов утра до восьми часов вечера. А зарплата была у меня даже меньше, чем у него. Я поднимала этот вопрос, и мне отвечали: „Это же мужчина, а ты девчонка...“»¹³¹

«У меня муж и одна сотрудница с ним занимают одну должность, но он очень недоволен, когда они получают одинаковую зарплату, но это бывает редко»¹³².

В некоторых случаях работодатели уже сам прием женщины на работу рассматривают как возможность сэкономить. Так, в ходе мониторинга несколько работодателей Иркутска признали *«основным мотивом найма на работу женщин возможность меньше им платить. Вообще же о существовании такой возможности сообщили более половины всех опрошенных работодателей»¹³³.*

Многие участницы фокус-групп указывали на то, что на высокооплачиваемые должности работодатели предпочитают брать мужчин. О планомерном вытеснении женщин из высокооплачиваемых отраслей говорят женские организации Республики Карелия и Иркутской области:

¹²⁸ Из информации участников фокус-группы. Новосибирская область.

¹²⁹ Из информации участников фокус-группы. Краснодарский край.

¹³⁰ Региональный доклад «Мониторинг ситуации с дискриминацией женщин в России». Саратовская область. 2002.

¹³¹ Из информации участников фокус-группы. Ростовская область. 2002.

¹³² Из информации участников фокус-группы. Республика Карелия.

¹³³ Региональный доклад «Мониторинг ситуации с дискриминацией женщин в России». Иркутская область. 2002.

«Даже в таких отраслях экономики, как здравоохранение и соцобеспечение, где трудится всего 13% мужчин, заработная плата женщин составляет 92% от оплаты труда мужчин. Данное соотношение показывает на то, какие должности занимают женщины, какие — мужчины. Как правило, пост главного врача больницы занимает мужчина, а чем ниже по статусу и оплате должность, тем чаще эту работу выполняют женщины-врачи, младший медицинский состав, и совсем трудно представить мужчин в должности санитаров, уборщиков, подсобных рабочих на кухне. Точно так же обстоят дела и в других сферах. Чем более высокооплачиваемая отрасль, тем меньше женщин находятся на руководящих должностях. Эти факты можно назвать „законной“ дискриминацией»¹³⁴.

На государственных предприятиях прямая дискриминация женщин в праве на равное вознаграждение формально невозможна, поскольку заработная плата и мужчинам, и женщинам начисляется в соответствии с тарификационной сеткой. На этом настаивают и опрошенные депутаты. Но по мнению участниц фокус-групп, даже в этом случае мужчины получают больше, потому как руководители находят возможность выплачивать им какие-то суммы помимо заработной платы.

«Если обычное государственное предприятие, то оклад у всех одинаковый, а в конвертах доплачивают уже индивидуально... может быть, за какие-то услуги»¹³⁵.

«Нет, я не согласна, например, инженеры женщины в проектных организациях всегда получали меньше, чем мужчины, которым руководство всегда находило возможность подбросить какие-то надбавки и поощрения... я считаю, что женщины за такую же работу получают меньше, чем мужчины»¹³⁶.

«Я от знакомой узнала, что она, работая на тяжелой работе на стройке (она каменщица) получает меньше, чем мужчина-каменщик, хотя объем работы у нее такой же, но листки ей закрывают на меньшие суммы»¹³⁷.

«В одном из подростковых клубов, чтобы удержать на работе мужчину, его оформили на три ставки»¹³⁸.

Вопрос проявления дискриминации при оплате труда тесно связан с другими. Факторами, сдерживающими рост зарплаты женщин, являются, как правило: повсеместная практика дискриминации при продвижении женщины по служебной лестнице, при устройстве на работу. Это подтверждают как опрошенные специалисты, так и участницы фокус-групп.

«В оплате труда [дискриминация] тоже существует. Мужчины, как правило, продвигаются по карьерной лестнице значительно легче. Возможности роста женщины имеют, но мужчины все равно имеют приоритетные возможности роста»¹³⁹.

«У нас женщины, электромонтеры пятого разряда, выполняют, можно сказать, такую же работу, как и мужчины. Но женщинам платят меньше и выше разряда, чем пятый, не дают»¹⁴⁰.

«У мужчин в армии выше звание, а значит, больше зарплата»¹⁴¹.

¹³⁴ Региональный доклад «Мониторинг ситуации с дискриминацией женщин в России». Республика Карелия. 2002.

¹³⁵ Из информации участников фокус-группы. Москва.

¹³⁶ Из информации участников фокус-группы. Смоленская область.

¹³⁷ Там же.

¹³⁸ Из информации участников фокус-группы. Калининградская область.

¹³⁹ Из интервью с членом профильного комитета. Республика Карелия.

¹⁴⁰ Из информации участников фокус-группы. Ростовская область.

¹⁴¹ Из информации участников фокус-группы. Алтайский край.

«В агентстве, где я работаю, в заявках работодатели часто указывают, что на хорошо оплачиваемые должности требуются именно мужчины»¹⁴².

«За одинаковую работу? Нет, не встречалась. А что мужчинам сразу предлагают более высокооплачиваемую работу, чем женщине? Да»¹⁴³.

Опрошенные в ходе мониторинга депутаты и члены профильных комитетов чаще всего признают наличие проблемы, но не представляют конкретных механизмов ее решения, указывая в первую очередь на факторы, связанные с общественными стереотипами.

«Женщина испытывает трудности в оплате труда, в приеме на работу, в продвижении по должности... И в принципе, на женщину смотрят как на менее перспективного работника, менее перспективного политика, управленца, чем на мужчину».

Однако часть респондентов (из числа депутатов-мужчин) настаивали на том, что дискриминации в действительности нет, а если и встречаются подобные случаи, то это касается только предприятий негосударственных.

«Существует или нет дискриминация в оплате труда? Нет»¹⁴⁴.

«О дискриминации на рынке труда ничего не слышал. Если женщина обладает профессиональными качествами, то нет никаких препятствий к ее трудоустройству и соответствующей оплате труда»¹⁴⁵.

ПРАВО НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

В соответствии с российским законодательством, женщины имеют равные с мужчинами права на социальное обеспечение, а также ряд дополнительных льгот и выплат, в т. ч. связанных с рождением ребенка и уходом за детьми.

При этом в последние десять лет право на социальную поддержку в Российской Федерации нарушалось систематически и в массовых масштабах. Причем, в силу целого комплекса причин, включая дискриминацию женщин на рынке труда и тот факт, что они несут на себе основную нагрузку по уходу за детьми, именно женщины выступают здесь как более уязвимая категория населения. Некоторое улучшение ситуации в последние два-три года не изменило положения кардинально. На сегодняшний день выполнение государством социальных гарантий стоит на первом месте среди проблем, волнующих российских женщин¹⁴⁶.

Нарушение права на получение пенсии

В целом, по оценкам женщин-участниц фокус-групп, оформление пенсии — это утомительная процедура, сопряженная со всевозможными бюрократическими препонами и волокитой. При этом, по данным женских организаций Иркутской области, размер пенсии у женщин в среднем на 30—40% меньше, чем у мужчин, что является следствием меньшей заработной платы и стажа работы (в большинстве случаев это обусловлено перерывами в работе в связи с рождением детей и уходом за детьми). Спорные вопросы, возникающие при начислении пенсий, часто

¹⁴² Из информации участников фокус-группы. Ставропольский край.

¹⁴³ Там же.

¹⁴⁴ Из интервью с депутатом-женщиной. Смоленская область.

¹⁴⁵ Из интервью с депутатом-мужчиной. Краснодарский край.

¹⁴⁶ По результатам анкетирования женщин-участниц фокус-групп, проводившегося в рамках мониторинга.

связаны с неправильным учетом (или не учетом) тех лет стажа, которые дают те или иные льготы будущему пенсионеру:

«...У нас на заводе, где вредное производство, женщины уходят на пенсию с 45 лет. Но когда я пошла на пенсию, в собесе выяснилось, что у меня исчез год работы во вредных условиях труда... Завод считался в это время не работающим, был общий приказ по заводу. Я доказывала, что все это время я работала, я „не сидела“ ни дня без содержания. Никому ничего я не смогла доказать»¹⁴⁷.

Характерно, что многие участницы фокус-групп уверены в том, что закон о пенсионном обеспечении составлен так, что позволяет трактовать по-разному одни и те же факты и, соответственно, варьировать сумму выплат. В этой ситуации часты жалобы на злоупотребления со стороны госслужащих, начисляющих пенсию:

«Беспокоит и неоднозначность пенсионного закона, который при назначении пенсии трактуется как угодно»¹⁴⁸.

Как отмечается в региональном докладе по Ставропольскому краю, женщины чаще всего жалуются на маленькую пенсию и на высокие тарифы коммунальных служб. Чтобы обеспечить свои потребности, многие женщины продолжают работать довольно длительное время после выхода на пенсию.

Нарушение права на социальное обеспечение в случае необходимого ухода за ребенком

Значительное число женщин сегодня в России работают или без оформления трудовых отношений, или по трудовым договорам, где указывается номинальная заработная плата (зачастую равняющаяся минимальной), которая значительно меньше фактической¹⁴⁹. В первом случае женщины не получают никаких пособий по болезни, беременности, уходу за ребенком, во втором — социальные выплаты, исчисляемые от номинальной заработной платы, составляют мизерные суммы.

В новом Трудовом кодексе увеличилось количество трудовых льгот для выполнения не только материнской, но и отцовской социальной роли по воспитанию детей, что способствует утверждению гендерного равенства. Так, ст. 256 ТК РФ признает, что *«отпуска по уходу за ребенком могут быть использованы полностью или по частям также отцом ребенка, бабушкой, дедом, другим родственником или опекуном, фактически осуществляющим уход за ребенком»*.

Однако доля отцов, пользующихся этими правами, пока незначительна и составляет, например, в Иркутской области около одного процента.

Закрепленные в законодательстве социальные пособия и льготы не способны не только кардинально изменить материальную ситуацию получателя, но даже помочь ему в поддержании минимального жизненного уровня. В результате те, кто оказывается в сложной ситуации без средств к существованию, чаще других сталкиваются с проблемами получения социальных пособий. Чаще всего это касается матерей, которые самостоятельно воспитывают детей.

«А я согласна с тем, что государство ущемляет права женщин. В первых, пособия на детей... когда есть матери-одиночки... составляет 200 рублей, ну это смешно. Разве можно ребенка поднять на 200

¹⁴⁷ Из информации участников фокус-группы. Новочеркасская область.

¹⁴⁸ Из информации участников фокус-группы. Саратовская область.

¹⁴⁹ Подробнее см. разделы «Право на равное вознаграждение», «Одинаковые возможности при найме на работу».

рублей? Это хорошо, когда есть возможность, когда идет приработок какой-то или там родители помогают...»¹⁵⁰

«...женщина, которая одинока, просто не в состоянии самостоятельно поднять ребенка»¹⁵¹.

«Я одна воспитываю дочь; на женщину, которая одна воспитывает ребенка, смотрят, как на человека второго сорта, нужно каждый день доказывать свое право на место под солнцем, добывать кучу справок для оформления пособия, постановки на учет по жилью... Пособие по безработице мизерное, а у меня больная мать, ведь еще надо покупать лекарства. Хорошо хоть она получает регулярно пенсию, на эту пенсию и живем»¹⁵².

«На ребенка выплачивается ежемесячное пособие 70 рублей. Что на них можно купить? У меня двое детей, получаю на них 140 рублей. Родителей у меня нет, воспитывалась в детском доме. Работаю в домоуправлении. Все знают, что там мало платят. Поэтому приходится все время работать на двух работах»¹⁵³.

При том, что размер детского пособия, установленного федеральным законодательством, невелик, некоторые сообщали о случаях его незаконного уменьшения:

«— Понятно, что инженер с высшим образованием — низкооплачиваемый специалист. Но закон есть закон, против него не пойдешь. А ведь потом ежемесячное пособие на ребенка до полутора лет для всех одинаковое — 550 рублей.

— У нас на заводе 200 рублей.

— Почему 200 рублей?

— Потому что это из федерального бюджета платят 550 рублей, а завод платит 200 рублей. Я это знаю, потому что у нашей сотрудницы дочь родила, и был такой разговор.

— А кто тогда нарушает федеральный закон?

— Дирекция завода»¹⁵⁴.

Нарушение права на получение льгот и пособий (отказ в выплате, задержки выплаты)

Многие женщины-участницы фокус-групп жалуются на то, что положенные социальные пособия задерживаются или не выплачиваются вовсе.

«...даже те социальные пособия, которые называются детские, вовремя не выплачиваются...»¹⁵⁵

«Льготы есть по детским пособиям, но, во-первых, их не выплачивают, во-вторых, на эти деньги ничего не купишь, так их мало»¹⁵⁶.

«Мой сынишка 1996 года рождения, а детского пособия я в глаза не видела с 1997 года. Мальчи мечтает: „Мама, вот соберем все денежки за пособия и купим большой цветной телевизор“. Я, разумеется, киваю: купим, сынок, купим, а сама думаю, какой телевизор, тут бы как-нибудь прожить-прокормиться»¹⁵⁷.

По сообщению женских организаций Пензенской области, долги по детским пособиям в 2001—2002 гг. в области погашались, но при этом

¹⁵⁰ Из информации участников фокус-группы. Москва.

¹⁵¹ Там же.

¹⁵² Из информации участников фокус-группы. г. Барнаул.

¹⁵³ Из информации участников фокус-группы. Ростовская область.

¹⁵⁴ Там же.

¹⁵⁵ Из информации участников фокус-группы. Смоленская область.

¹⁵⁶ Из информации участников фокус-группы. Ставропольский край.

¹⁵⁷ Из материалов региональной прессы. Цит. из регионального доклада по Саратовской области.

имели место различные виды взаимозачетов: получателям в счет долга выдавались канцтовары, обувь, продукты питания, мебель и т. д.

В некоторых случаях женщины добивались получения положенных по закону пособий через суд:

«Через суд я судилась, мне выплатили»¹⁵⁸.

Но это скорее исключение из правил. В подавляющем большинстве случаев женщина, столкнувшаяся с практикой злоупотреблений при выплате пособий, не отстаивает свои права:

«А если не получаешь, деньги ведь все равно куда-то перечисляются, я так думаю, потому что на всех детей составляются списки. Я два года не получала, потом пришла. Я знаю, что там, на депозитном, сколько-то времени лежит, если не получаешь. Я попросила выдать за последние три месяца. Трудная ситуация была. А мне говорят: „За вас тут все получено“. Вот даже такая ситуация была. Многие махнули на это рукой»¹⁵⁹.

Некоторые из опрошенных в ходе фокус-групп отмечают улучшение ситуации с выплатой пособий. И хотя сумма выплат, как правило, никого не устраивает, сам факт их существования оценивается как положительный момент:

«Если говорить о правах, которые мало-мальски реализуются, то можно вспомнить о пособиях на ребенка, которые стали выплачиваться. Пособия очень маленькие, но они все-таки выплачиваются»¹⁶⁰.

Однако те женщины, которые на момент опроса получали или имели право на получение пособия, настроены менее оптимистично:

«Да, я получаю пособие на ребенка, но это ничто, 70 рублей из федерального бюджета... да это смешно, какая поддержка власти, что можно купить ребенку на 70 рублей? Питание в школах, конечно, платное, но малообеспеченные, многодетные семьи, неполные семьи, дети на попечении и другие категории различные льготы имеют и питаются такие детки бесплатно...»¹⁶¹

Сложности с оформлением пособий

Большинство опрошенных в ходе мониторинга недовольны тем, что социальная помощь в стране носит заявительный характер. Вследствие этого, если женщина вовремя не была информирована о предоставляемых ей льготах и субсидиях и подала документы через какое-то время после того, как у нее появилось право на их получение, то «пропущенные» выплаты она уже не получит. Кроме того, получение социальной помощи сопряжено со сбором большого количества документов. Некоторые женщины воспринимают процедуру оформления пособия как унижительную:

«Столько нужно формальностей, справок, доказательств, что тебе нужна помощь. А потом тебя будут перекидывать из кабинета в кабинет, пока не махнешь рукой»¹⁶².

«При этом мы никогда не получали пособия по уходу за детьми. Почему? Могу объяснить, ненавижу социальную сферу нашу... Сама там не была, но то, что я слышала от женщин, для меня это крайне унижительно. Я считаю, что, если женщина родила ребенка, она не обязана ходить в те социальные среды, где все это оформляют, получают. Вот

¹⁵⁸ Из информации участников фокус-группы. Ростовская область.

¹⁵⁹ Из информации участников фокус-группы. Новосибирская область.

¹⁶⁰ Из информации участников фокус-группы. Саратовская область.

¹⁶¹ Из информации участников фокус-группы. Смоленская область.

¹⁶² Из информации участников фокус-группы. Республика Карелия.

на ребенка нужно получить пособие. Вот положено ребенку, от такого возраста — столько, а от такого — столько... Он учится в школе, списки в школе есть. Дети в школы ходят, элементарно. Я не говорю о яслях и детских садах, куда можно ходить, можно не ходить, если ребенок пошел в школу, нельзя чтобы родители бегали в соцстрах обивать пороги и собирали справки. Ребенок родился, значит, он есть, на него положено пособие по закону, значит, будьте добры, выплатите его... Вот сам факт этих социальных льгот, помощи людям и женщинам, в частности, — они только на бумагах, и когда наши социальные работники начинают выступать по телевидению, что они много помогают, я выключаю это. Это копейки, но такие унижения»¹⁶³.

По мнению других женщин-участниц фокус-групп, из-за сложной процедуры оформления пособий и незначительной суммы выплат за ними обращаются только самые нуждающиеся:

«Сколько здесь девушек, у которых есть дети? А теперь кто получает пособие? Ежемесячное пособие 84 рубля. Я первый год получала. Потом, наверное, только самые нуждающиеся за них бьются»¹⁶⁴.

«Я говорю, мы даже не ходим за пособиями, большинство. Поэтому нам часто ни до чего нет дела. Редко кто из нас идет за пособиями. Некогда. Мы работаем по 12—14 часов на улице, по полгода без единого выходного»¹⁶⁵.

«Первого ребенка я родила в советские времена, и мне все оплатили, а со вторым я не работала, и, естественно, мне ничего не оплатили, и я жила только за счет мужа. До сих пор я ни пособия, ничего не получила, там нужно собрать столько документов и из тех организаций, которые уже развалились, отстоять столько очередей, что овчинка выделки не стоит.

Но ведь то, что мы получаем, это же смешные суммы! Может, это, действительно, зависит от того, где женщина работает, какой оклад она имеет, за это бороться даже не стоит — детские 100 рублей. Что можно купить за 100 рублей?»¹⁶⁶

Отсутствие поддержки со стороны государства многие женщины оценивают как планомерную политику:

«Государство очень много говорит о демографической проблеме, а размер детского пособия, которое к тому же не платят, говорит о том, что дети никому не нужны в нашем государстве, кроме родителей»¹⁶⁷.

«Меня, как молодую маму, больше всего беспокоит отсутствие поддержки со стороны государства женщинам, находящимся в декретном отпуске. Пособия просто смешотворные, разве женщины будут рожать детей, если на их содержание выделяется 50 рублей в месяц»¹⁶⁸.

«В основном люди идут за материальной поддержкой. И только на мизер они могут рассчитывать. В Думе находится проект закона для помощи многодетным матерям. Так вот, по тому закону предполагается выделить на ребенка в квартал 100 рублей. У коллеги по работе четверо детей, один из которых инвалид. Она обратилась за помощью в Администрацию. Я не помню, сколько конкретно денег ей удалось выбить, но то, что это был мизер, — это точно»¹⁶⁹.

¹⁶³ Из информации участников фокус-группы. Новосибирская область.

¹⁶⁴ Там же.

¹⁶⁵ Там же.

¹⁶⁶ Из информации участников фокус-группы. Мурманская область.

¹⁶⁷ Из информации участников фокус-группы. Ставропольский край.

¹⁶⁸ Из информации участников фокус-группы. Пензенская область.

¹⁶⁹ Из информации участников фокус-группы. Калининградская область.

«Меня больше всего беспокоит положение молодых семей, детей. А детские пособия? Государству, наверное, просто стыдно говорить об этом, раз оно молчит»¹⁷⁰.

«Единственное, что можно изменить, это социальную поддержку. Но в нашей стране я [в это. — Сост.] не верю»¹⁷¹.

В результате женщины больше надеются на адресную помощь нуждающимся со стороны предприятий и отдельных предпринимателей, чем на гарантированную помощь государства.

Так, к примеру, участницы фокус-группы, проведенной в Саратовской области, делают вывод, что «если сравнивать помощь государства и спонсоров, то спонсорская помощь очень ощутима. Предприятия сами не очень богатые, но они откликаются и в силу своих экономических возможностей нам помогают: продуктами, какими-то предметами или своей продукцией. Так, например, швейная фабрика обеспечила несколько одиноких, малообеспеченных бабушек верхней одеждой. Помогают и некоторые депутаты Саратовской областной Думы. Они нам дали для наших подопечных продуктовые наборы»¹⁷².

ПРАВА И СПЕЦИАЛЬНЫЕ ЛЬГОТЫ БЕРЕМЕННЫХ ЖЕНЩИН

В Трудовом кодексе РФ за женщинами закреплены права на получение льгот и пособий, связанных с рождением детей; права, обеспечивающие безопасные условия труда беременных и предоставляющие защиту от увольнения в период беременности¹⁷³. Система специальных норм, которая гарантирует особую охрану труда беременных женщин, была и в прежнем Кодексе законов о труде (КЗоТ) РСФСР 1971 г. В новый Трудовой кодекс РФ эти нормы были перенесены без особых изменений.

Результаты мониторинга свидетельствуют о широком распространении практики нарушения вышеуказанных положений трудового законодательства.

В региональных докладах приводятся выявленные случаи такого рода нарушений. Так, например, в Новосибирской области С. Коркина была уволена с формулировкой «по собственному желанию», когда руководитель ООО «Сибвест» узнал о ее беременности. Директор ООО «Обоичентр» И. Сухова уволила беременную работницу Ю. Ширшову по окончании испытательного срока как не выдержавшую конкурс¹⁷⁴. В Республике Коми ООО «Агентство „Риэлтер“» (директор С. Терентьев) не выплатило работнице Н. Белых единовременного пособия при рождении ребенка. Совет ПО «Воркутаоптторг» (председатель Л. Ищук) отказал продавцу А. Устиновой в выплате пособия на рождение ребенка; ООО ЖФК (исполнительный директор Л. Зайцев) не выплатило пособия по беременности и родам работнице Г. Лейнвебер¹⁷⁵.

Несоблюдение прав беременных женщин упоминается в большинстве экспертных интервью и фокус-групп:

¹⁷⁰ Из информации участников фокус-группы. Республика Карелия.

¹⁷¹ Из информации участников фокус-группы. Новосибирская область.

¹⁷² Из информации участников фокус-группы. Саратовская область.

¹⁷³ Ст. 64, 92, 93, 96, 99, 123, 125, 126, 254—256, 258, 259, 261, 298 ТК РФ.

¹⁷⁴ Региональный доклад «Мониторинг ситуации с дискриминацией женщин в России». Новосибирская область. 2002.

¹⁷⁵ Там же, региональный доклад «Мониторинг ситуации с дискриминацией женщин в России». Республика Коми. 2002.

«На практике это правило серьезно нарушается. Это и права на отпуска и пособия, связанные с рождением и воспитанием детей, это и режим, условия труда и оплаты»¹⁷⁶.

«Беременная женщина на рынке труда никакому работодателю абсолютно не нужна, т. е. для беременной женщины нарушаются все ее права»¹⁷⁷.

«Никто из работодателей не хочет платить [беременной] женщине никаких пособий»¹⁷⁸.

При этом нарушения происходят в первую очередь в коммерческих структурах:

«Если работа государственная, то этот вопрос еще как-то решается, а если это работа частная, то тут никаких декретных отпусков, нужна только работа»¹⁷⁹.

«...нормы трудового законодательства в отношении беременных женщин не соблюдают руководители коммерческих структур. У государственных работодателей существует отдел кадров, профсоюзы и т. д., а коммерческие работодатели — кто во что горазд, он хозяин положения и делает что хочет, поэтому беременная женщина практически беззащитна»¹⁸⁰.

«Никто из работодателей не хочет платить женщине никаких пособий. В бюджетных организациях платят»¹⁸¹.

Согласно распространенному мнению исследователей, причина нарушения прав беременных женщин (и в целом трудовых прав женщин) заключается в том, что созданная в советское время система защиты социальных прав оказалась чрезмерна для новых социально-экономических условий: «...многолетнее действие КЗоТа 1971 года, идеология которого соответствовала догмам реального социализма, привело к перегруженности трудового законодательства льготами и гарантиями, финансируемыми в значительной мере из средств работодателя, а также нормами, чрезмерно регламентирующими отношения найма и увольнения»¹⁸². В новом Трудовом кодексе «по-прежнему сохранен перекос в сторону защиты интересов работника по сравнению с работодателем. Наиболее вероятным результатом такого положения вещей и впредь будут разнообразные формы реального ущемления прав тех, кого новый кодекс стремится защитить в наибольшей степени»¹⁸³.

Сами работодатели считают, что существующая система реализации льгот и пособий для беременных женщин оказывается для них чрезмерно обременительной.

«Наше законодательство очень несовершенно, в частности в отношении индивидуальных предпринимателей. Мы так же, как все другие предприятия, платим налоги во все фонды (соцстрахование, медстрахование и пр.), но ни мы, работодатели, ни наши работники не имеем права на получение льготной путевки за счет соцстраха. Оплачивать

¹⁷⁶ Из информации участников фокус-группы. Смоленская область.

¹⁷⁷ Из интервью с психологом городского центра занятости, руководителем «Клуба ищущих работу». Курганская область.

¹⁷⁸ Из интервью с ведущим специалистом Отдела по связям с общественностью правительства Пензенской области. Пензенская область.

¹⁷⁹ Из информации участников фокус-группы. Мурманская область.

¹⁸⁰ Из интервью с психологом городского центра занятости. Курганская область.

¹⁸¹ Из интервью с ведущим специалистом Отдела по связям с общественностью правительства Пензенской области. Пензенская область.

¹⁸² Малева Т., сопредседатель программы «Экономическая и социальная политика в переходный период». Новый Трудовой кодекс: Победа или поражение? // Брифинг московского центра Карнеги. 2001. Т. 3. Вып. 12.

¹⁸³ Там же.

декретный отпуск, единоразовое пособие беременным мы тоже вынуждены из „своего кармана“, больничные листы то же самое.

Наше государство тоже работодатель, и оно месяцами может не выплачивать заработную плату... А попробует индивидуальный предприниматель не выплатить вовремя зарплату или какое-то пособие, суд присудит все что можно, останешься без всего, но выплатишь все, что положено. Отсюда и ограничение по возрасту при подборе работников»¹⁸⁴.

В сложившейся ситуации работодатель предпочитает либо вовсе не брать на работу женщин в возрасте 20—30 лет (см. главу «Одинаковые возможности при устройстве на работу»), либо не заключать с ними трудового договора.

По мнению эксперта: «Женщины, устраиваясь на работу... со своим руководителем не заключают ни одного юридического документа. Здесь происходит кто во что горазд, т. е. руководитель при такой ситуации [беременность сотрудницы] смело заявляет: „Вы работаете сегодня последний день и все“»¹⁸⁵.

Другой вариант — заключение трудового договора с устным условием, исключающим беременность работницы. В случае нарушения этого неформального соглашения женщина должна уволиться. Причем, судя по фокус-группам, женщины не рискуют не выполнять такого рода условия:

«Я собралась рожать второго ребенка, но в фирме, когда я еще устраивалась, директор нам поставил условия: декретные, квартиры, садики — всего этого не будет. В контракте декретный не оговаривался, но меня предупреждали, что беременеть нельзя, либо ты уходишь... Мне пришлось выбирать или работу, или рожать детей. Я принесла справку, что не могу ездить в командировки. Пятый месяц был беременности, токсикоз и так далее. Директор сразу сказал, что я знала, что должна уволиться. Я написала заявление об увольнении. Была очень расстроена, но что сделаешь. Я вообще без всего осталась, ничего не получила, ни родовых, ни после, никаких пособий, никаких чеков...»¹⁸⁶

«Училась на закройщика и ушла в декрет. А меня заставляли еще пять лет отработать, [говорили. — Сост.]: „Надо было предупредить, что в декрет уйдешь“. Заведующая ругалась вплоть до оскорбления млчного. Вроде как мы подписывали договор, что отработаем обязательно, но мы ничего не подписывали! Я пыталась к юристам ходить, но бесполезно. Дело дошло до скандала. И уволили все равно задним числом, и еще сделали мне перерыв в стаже»¹⁸⁷.

В противном случае женщины сталкиваются с угрозами:

«У моей знакомой была такая проблема... Она работала в магазине, проработала там два-три месяца и узнала, что забеременела... ей сказали, что, если она не уволится по собственному желанию, то для нее найдут другую формулировку»¹⁸⁸.

Схема такого увольнения приводится в докладе по Республике Коми. Руководитель организации отпустил главного бухгалтера в родовой отпуск, но вместо оформления отпуска и выплаты отпускных начал объезжать женщину выговор за выговором, а затем уволил ее.

Типичным случаем нарушения социальных гарантий, по мнению авторов регионального доклада по Республике Татарстан, является незаконное увольнение беременных женщин и женщин, находящихся в отпуске

¹⁸⁴ Из интервью с работодателем. Мурманская область.

¹⁸⁵ Из интервью с психологом городского центра занятости. Курганская область.

¹⁸⁶ Региональный доклад «Мониторинг ситуации с дискриминацией женщин в России». Республика Татарстан. 2002.

¹⁸⁷ Там же.

¹⁸⁸ Из информации участников фокус-группы. Москва.

по уходу за ребенком. Распространены также случаи, когда женщин после окончания отпуска по уходу за ребенком просят «выйти на работу на один день», чтобы при увольнении не допустить нарушения законодательства. Такой случай произошел с Еленой (г. Набережные Челны, Республика Татарстан):

«Сейчас такой момент, вот [женщины] три года отсидели [в отпуске по уходу за ребенком], и за два месяца до выхода им уже оформляют документы на сокращение. То есть [женщину] сокращают с того дня, когда она должна выйти на работу. [Говорят]: „Мы сократили тебя, ты нам не нужна, но ты выйди на один день“. Чтоб была законность... То есть защита детства и материнства... осталась... на бумаге».

Кроме того, по данным региональных мониторов, распространена практика, когда работодатели, пользуясь тем, что номинальная зарплата составляет нередко лишь незначительную часть (до одного МРОТ) от фактической, не увольняют женщин и выплачивают им полагающиеся пособия, но при этом размер пособия оказывается мизерным.

В докладе по Новосибирской области приводится следующий пример. О. Федорова обратилась к своему работодателю (частному предпринимателю В. Петрову), у которого проработала более года, с целью оформления декретного отпуска и выяснила, что сумма выплаты составит только 20% от ее среднемесячной зарплаты, составлявшей 450 рублей.

С другой стороны, потеря работы и незначительная сумма пособий или их отсутствие диктуют политику планирования семьи.

«У меня у знакомой была такая проблема... Она работала в магазине, причем работала без выходных. Узнав, что она беременна, [ей сказали]: до свидания, мы тебя содержать не обязаны. Сейчас ты уйдешь в декрет, а нам — корми? Она должна была выбрать: либо ей делать аборт, либо увольняться»¹⁸⁹.

«Нет. Это зависит не только от семьи, но и от государства. Если бы государство гарантировало мне какую-то финансовую помощь, если бы мой работодатель подождал хотя бы в течение девяти месяцев после рождения ребенка, когда можно его отдавать в садик, сохранили бы за мной рабочее место, то тогда можно заводить детей»¹⁹⁰.

Ст. 254 ТК РФ обязывает работодателя изменить условия труда беременной женщины таким образом, чтобы исключить «воздействие неблагоприятных производственных факторов», но «с сохранением среднего заработка по прежней работе».

На практике, по данным мониторинга, если работодатель не готов изменить условия работы для беременной работницы, женщина либо соглашается работать в прежних условиях, по прежнему графику, либо вынуждена уволиться. Нежелание работодателей выполнять требования трудового законодательства порой становятся причиной увольнений.

Подобные факты приводятся в региональных докладах. Например, директор ресторана «ВИП-Сервис» в г. Краснодаре при приеме на работу заключал с работницами срочные контракты на один год. Поэтому беременные женщины не переводились на другую работу, а увольнялись.

В Новосибирской области уже упоминавшийся частный предприниматель С. Петров отказался удовлетворить заявление М. Костырычевой об изменении графика ее работы в связи с беременностью. Женщина, боясь увольнения, согласилась работать по существующему графику.

Значимым негативным обстоятельством является то, что женщины, занятые проблемой выживания и материального обеспечения своих де-

¹⁸⁹ Из информации участников фокус-группы. Москва.

¹⁹⁰ Из информации участников фокус-группы. Мурманская область.

тей, отказываются от попыток защитить свои права, в т. ч. через суд. Типичной представляется реплика участницы фокус-группы, проведенной в Тульской области: *«Я не обращалась никуда, просто уволилась, когда мне хозяин начислил штраф и отказался платить»*¹⁹¹.

ПРАВО НА БЕСПЛАТНОЕ РОДОВСПОМОЖЕНИЕ

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 41), граждане имеют право на охрану здоровья и бесплатную медицинскую помощь. Отдельно в российском законодательстве гарантировано бесплатное родовспоможение: *«Каждая женщина в период беременности, во время и после родов обеспечивается специализированной медицинской помощью в учреждениях государственной или муниципальной системы здравоохранения за счет средств целевых фондов, предназначенных для охраны здоровья граждан, а также за счет иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации»*¹⁹². Тем не менее анализ информации, полученной в ходе мониторинга, позволяет сделать вывод о том, что эти гарантии реализуются неудовлетворительно.

В ходе фокус-групп звучали многочисленные реплики женщин, отражающие существующую в обществе крайне негативную оценку уровня родовспоможения в российских медицинских учреждениях.

*«У меня нет детей, но мои подруги рассказывают настоящие ужасы о наших роддомах»*¹⁹³.

*«Я со страхом думаю, что мой ребенок будет рожать. Потому что я рожала одна в этот день. И когда я родила первородка, меня бросили на этом столе»*¹⁹⁴.

*«Я постаралась забить, как я рожала своих любимых сыновей. Я не хочу больше так рожать»*¹⁹⁵.

*«Мне пришлось рожать 1 января, естественно, была „незванным гостем“, а во-вторых, девушке, рожавшей передо мной, стало плохо и все ушли к ней. Когда я уже начала рожать, они вспомнили про меня, а потом на всякий случай поставили мне капельницу, чтобы не стало плохо»*¹⁹⁶.

Негативную оценку сложившейся ситуации с реализацией права на бесплатное родовспоможение дают и депутаты, опрошенные в ходе мониторинга:

*«Как вы оцениваете уровень медицинского обслуживания: роддом, женские консультации, необходимая индустрия? Безобразно, как и вся медицина»*¹⁹⁷.

*«Уровень медицинского обслуживания оставляет желать лучшего (все везде платное, за все надо платить, а на это способна не каждая женщина)»*¹⁹⁸.

В то же время очевидно, что некачественная медицинская помощь, унижительное обращение с пациентами — это проблема системы здраво-

¹⁹¹ Из информации участников фокус-группы. Тульская область.

¹⁹² Ст. 23 «Права беременных женщин и матерей» Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1 (с изм. и доп. от 24 декабря 1993 г., 2 марта 1998 г., 20 декабря 1999 г., 2 декабря 2000 г.).

¹⁹³ Из информации участников фокус-группы. Алтайский край.

¹⁹⁴ Из информации участников фокус-группы. Ростовская область.

¹⁹⁵ Из информации участников фокус-группы. Удмуртская Республика.

¹⁹⁶ Из информации участников фокус-группы. Калининградская область.

¹⁹⁷ Из интервью с женщиной-депутатом. Смоленская область.

¹⁹⁸ Из интервью с заместителем председателя областной Думы Курганской области, курирующей вопросы по обеспечению прав женщин. Курганская область.

охранения в целом. С этим согласны и опрошенные депутаты, и участницы фокус-групп.

«Разумеется, качество медицинского обслуживания должно быть гораздо выше, тем более в сфере здравоохранения для женщин. Ведь все взаимосвязано. Не может быть женское здравоохранение иным, чем медицинское обслуживание вообще. Для того чтобы эту сферу улучшить, необходимо думать о зарплате врачей, оснащении медучреждений оборудованием и медикаментами и т. д. Программы для женщин существуют, но сколько средств в рамках этих программ выделяется и сколько необходимо? Поэтому, конечно, этого недостаточно»¹⁹⁹.

«Грубость, нерадивость, низкий уровень санитарной гигиены — с этим сталкиваешься не только в роддоме или в женской консультации, а вообще в любом лечебном учреждении... Это проблемы не только женских учреждений, а медицины вообще... а если хочешь чтобы и быстро, и качественно, и комфортно, и эффективно, и просто человеческое отношение — то извольте платить или обращаться в платные медучреждения»²⁰⁰.

Отдельно участницы фокус-групп отмечают невозможность отстаивать свои права и интересы:

«...у нас в городе Ижевске то, что касается рождения ребенка, я считаю, что права женщин не защищены. Женщина, столкнувшись с какими-то трудностями в женской консультации или непосредственно в родильных домах, настолько бывает в униженной ситуации и тоже, как мне кажется, не обращается в какие-то такие органы, которые бы могли защитить права этой женщины. Я, например, даже не знаю, куда обращаться в случае, если тебя унизили и не оказали достаточную, допустим, медицинскую помощь»²⁰¹.

Женщинам, обратившимся в муниципальные медицинские учреждения, предоставляющие бесплатную помощь, приходится в значительной степени брать на себя расходы по оказанию медицинской помощи, главным образом обеспечению необходимых медикаментов и материалов.

«Я не замужем, но у моей сестры были проблемы при родах. Все необходимое для родов доставали и покупали родители»²⁰².

«Сейчас так мало рожают, что в роддомах, конечно, отношение хорошее, но зачастую врачи просят женщин обеспечивать себя медицинскими средствами и медикаментами, перевязочным материалом или дополнительным питанием. Были случаи, когда не подключали отопление и в роддом родственники привозили обогреватель»²⁰³.

При этом, по сообщениям региональных мониторов, самообеспечение женщин-пациенток родильных домов зачастую приобретает характер неофициального, но обязательного порядка. Так, в родильных домах Пензенской области, по сообщениям женских организаций области, женщине на руки выдается список, включающий в себя даже моющие средства для нужд отделения.

Очевидно, что в большей степени такая ситуация складывается из-за недостаточного финансирования учреждений здравоохранения.

«Ну, естественно, медицинское обслуживание, в целом, у нас очень низкого уровня. Это связано с тем, что в бюджете денег на эти цели

¹⁹⁹ Из интервью с членом комитета по социальной политике Пензенского областного законодательного собрания. Пензенская область.

²⁰⁰ Из информации участников фокус-группы. Смоленская область.

²⁰¹ Из информации участников фокус-группы. Удмуртская Республика.

²⁰² Из информации участников фокус-группы. Ставропольский край.

²⁰³ Из информации участников фокус-группы. Смоленская область.

недостаточно. И фонд медицинского страхования не может решить все проблемы»²⁰⁴.

При этом персонал учреждений может злоупотреблять тяжелой экономической ситуацией, вынуждая пациенток оплачивать медицинскую помощь.

«У меня достаточно много знакомых, которые уже родили или собираются родить. В родильных домах ситуация ужасная... ну никакого обслуживания. Пришли, тебя выкинули на кровать и лежи... она кричит, что мне больно, а ей отвечают: „Да, полежи, ничего“. Как только в той же больнице денежку заплатишь, то пожалуйста, тапочки, простынку тебе»²⁰⁵.

«Моя приятельница работает на железной дороге, поэтому она и ее дети пользуются льготами от железной дороги. Когда она родила — ее семья заплатила тысячу рублей. Это можно считать бесплатно. А недавно в одной из городских больниц рожала наша сотрудница. Сначала она лежала две недели в предродовой палате с угрозой выкидыша, а потом ей сказали, что на роды надо 4000 рублей. Еще тысячу она положила в конверт врачу, который должен был принимать роды. Это больница не платная, а на бюджете, и все расценки были на словах. Официально такая оплата не оформляется. Этому нечего удивляться. Не только в родильных отделениях, но и в других отделениях за все медикаменты, бинты, марлю, вату, шприцы, системы и т. д. приходится платить»²⁰⁶.

Представление о том, что врач, если не оплачивать в той или иной мере его работу, не будет уделять роженице необходимого внимания, сложилось у большинства женщин-участниц фокус-групп.

«...есть еще такое понятие, как „платники“. Платно — это совершенно иное, все условия могут создать, и отдельный „люкс“, и свой гинеколог, который будет наблюдать всю беременность, подготовка и т. д. Здесь возникают вопросы о дифференциации. Почему женщина, которая финансово не защищена, она не имеет право на достойное медицинское обслуживание, на нормальные роды и на здорового ребенка?»²⁰⁷

«Все больше вопрос помощи сводится к деньгам. О качестве уже как-то не говорится, речь идет просто о ее получении»²⁰⁸.

«Сейчас в роддомах есть платящие и не платящие женщины. Все внимание уделяется первым, а вторым практически не помогают»²⁰⁹.

«Да... либо за деньги, либо за... хотя это зависит от врача, точнее от его добросовестности... У меня знакомая лежала в гинекологии, так ей укол без шоколадки не делали»²¹⁰.

Также все большее распространение приобретает убеждение, что удовлетворительную медицинскую помощь можно получить только за деньги.

«...сейчас достойная медицинская помощь предполагает соответствующее материальное вознаграждение. Как уже говорилось, в этих же роддомах отдельно платные услуги, более квалифицированная помощь, т. е. все упирается в деньги»²¹¹.

«Детей нет, по рассказам других моих подруг, чтобы нормально родить, надо платить много денег»²¹².

²⁰⁴ Из интервью с женщиной-депутатом. Саратовская область.

²⁰⁵ Из информации участников фокус-группы. Москва.

²⁰⁶ Из информации участников фокус-группы. Саратовская область.

²⁰⁷ Из информации участников фокус-группы. Удмуртская Республика.

²⁰⁸ Из информации участников фокус-группы. Республика Карелия.

²⁰⁹ Из информации участников фокус-группы. Ставропольский край.

²¹⁰ Из информации участников фокус-группы. Москва.

²¹¹ Из информации участников фокус-группы. Удмуртская Республика.

²¹² Из информации участников фокус-группы. Ставропольский край.

Такого же мнения придерживаются и сотрудники государственных органов:

«...у меня сложилось мнение, что если у вас есть достаточные материальные средства, то вы получите хорошее медицинское обслуживание. Если у вас таких денег нет, то вы не получите качественного медицинского обслуживания»²¹³.

При том, что все женщины уверены, что в крайнем случае бесплатную помощь им окажут, но это будет или минимум, возможный в этой ситуации, или некачественная и несвоевременная помощь.

«Каждый человек может рассчитывать на минимальную помощь, а за остальную надо заплатить»²¹⁴.

«Необходимую медпомощь женщине безусловно окажут. Но за качество, без очередей и индивидуальный чуткий подход придется доплачивать. Но медучреждения, как правило, не отказывают в помощи даже бездомным, пьяным, наркоманам — я не думаю, что врач пойдет на должностное преступление, отказав лицу нуждающемуся»²¹⁵.

«Женщина в нашей стране никогда не будет брошена, ей будет оказана медицинская помощь, хоть она является бомжем. Другое дело, как это должно быть. Государство слабо финансирует медицину. Идеальные условия содержания в роддоме могут позволить себе очень состоятельные женщины, а их очень мало у нас в стране»²¹⁶.

Причем разница в условиях оказываемых в одном муниципальной учреждении здравоохранения бесплатно и за деньги может отличаться принципиально:

«...дочери всего 18 лет. И понятно, это был такой для нее шок. Она у меня лежала на сохранении почти всю беременность. Она была в платной палате, чтобы были какие-то условия. Но когда пришел срок рожать, оказалось, что платные палаты заняты. И пришлось идти в бесплатную палату, где условия ужасные, была жара, окна не открывались, ничего не проветривалось»²¹⁷.

В то же время значительная часть участниц фокус-групп выразили мнение, что женщина, которая вынуждена полностью полагаться на гарантированную бесплатную медицинскую помощь, рискует здоровьем и даже жизнью своей и своего ребенка.

«Если у женщины или у семьи нет денег, а женщина рождает, то она, конечно же, не останется на улице, но это будет такая помощь, которая равносильна тому, что если роженица и ее ребенок останутся живы и здоровы, то это их счастье»²¹⁸.

«Я пока не думала об этом, но думаю, что лучше заплатить, чтобы не рисковать здоровьем ребенка»²¹⁹.

«У меня есть пример, когда моя знакомая, у нее очень долго не было детей, рожала во втором роддоме. Через семь дней ребенок умер. Роддом ужасный, отношение ужасное. Она год не могла прийти в себя. И уже через три года, когда она рожала второго ребенка уже в шестом роддоме, они с мужем сделали все возможное, чтобы у нее была отдельная палата, это все платное и около нее врачи ходили. Здесь либо материально, либо очень хорошие связи, но лучше то и другое»²²⁰.

²¹³ Из интервью с сотрудником МВД Республики Карелия.

²¹⁴ Из информации участников фокус-группы. Калининградская область.

²¹⁵ Из информации участников фокус-группы. Смоленская область.

²¹⁶ Из информации участников фокус-группы. Алтайский край.

²¹⁷ Из информации участников фокус-группы. Удмуртская Республика.

²¹⁸ Из информации участников фокус-группы. Саратовская область.

²¹⁹ Из информации участников фокус-группы. Ставропольский край.

²²⁰ Из информации участников фокус-группы. Удмуртская Республика.

По информации, полученной от региональных мониторов, предоставление бесплатного родовспоможения хотя формально и существует (хотя и не во всех регионах), однако практически все бесплатные роддома работают с набором платных услуг. По подсчетам женских организаций Новосибирской области, платными услугами при рождении ребенка пользовались в их области 33% женщин.

Число платных услуг в больницах, предоставляющих бесплатную помощь, все время растет. Обычно оговаривается, что женщина может выбрать — платно или бесплатно будут предоставлять ей ту или иную медицинскую услугу, — однако на практике женщина зачастую попадает в ситуацию, когда у нее, по сути, нет выбора. Это касается прежде всего проведения необходимых анализов. Больницы, как правило, не имеют достаточного технического оснащения для оказания специализированной помощи роженицам на всех этапах. Поэтому когда речь идет о своевременности проведения анализа (а на бесплатные очередь уже на несколько месяцев вперед), женщине предлагается оплатить стоимость его проведения.

«...и в роддомах, и в женских консультациях есть перечень услуг, которые доступны бесплатно и всем, а есть услуги, за которые сами врачи рекомендуют платить. Например, экспресс-анализ на дорогом оборудовании, тесты. Те же обезболивающие средства, которые нужны всегда — при прерывании беременности, после операции. УЗИ, конечно, обязаны делать бесплатно всем, но при этом сообщают, что очередь расписана на два месяца вперед. Естественно, если оплачиваешь их услуги, то сделают без очереди в тот же день»²²¹.

Особенно трудная ситуация с реализацией права на бесплатное родовспоможение в сельской местности. Так, фельдшерско-акушерские пункты Усть-Куломского района Республики Коми, по информации региональных мониторов, находятся в ужасающем состоянии, много лет у них не проводится ремонт. Тяжелое положение с обеспечением гарантий бесплатного здравоохранения в сельской местности отмечают и представители администраций:

«На самом деле очень сложно обстоят дела для людей, которые находятся в отдаленной местности, в т. ч. сельской местности, в воинских частях в наших случаях, где есть только фельдшерско-акушерские пункты, где только есть аспирин, весы для взвешивания, да и то неправильно показывающие, и больше ничего нет для беременных женщин. В областном центре есть специализированные больницы по перинатальной диагностике, но и она требует еще больших вложений порядка 20—30 млн рублей для того, чтобы говорить о хорошем оснащении»²²².

«Уверен, что необходима государственная поддержка данных лечебных учреждений, так как повсеместное внедрение платных услуг недоступно большей части женщин, особенно проживающих в сельской местности»²²³.

²²¹ Из информации участников фокус-группы. Смоленская область.

²²² Из интервью с председателем комитета по социальной политике и здравоохранению Калининградской областной Думы. Калининградская область.

²²³ Из интервью с председателем Комитета Государственной Думы Ставропольского края по социальной политике, науке, курортам, работе с общественными организациями и казачеством. Ставропольский край.

ДОМАШНЕЕ НАСИЛИЕ

Результаты опроса участниц фокус-групп показывают, что домашнее насилие не входит в число проблем наиболее значимых с точки зрения соблюдения прав женщин. Хотя непосредственно в ходе проведения фокус-групп участницы говорили о домашнем насилии как о серьезной проблеме:

«Это самая главная тема. Потому что нет ни одной семьи, где бы не унижали женщину. И женщина ничего поделать с этим не может»²²⁴.

«У меня очень много примеров у своих родственников, знакомых»²²⁵.

При этом многие из них утверждают, что домашнее насилие — явление скрытое не только от общественного внимания, но и от ближайшего окружения, поскольку женщины предпочитают не предавать такого рода случаи широкой огласке.

«Да, я тоже не знаю в своем кругу таких историй, но надо учитывать, что тема-то непопулярная, и не все хотят об этом говорить или, что называется, „выносить сор из избы“»²²⁶.

«Пока явных свидетельств побоев не видят, то и не догадываются даже члены семьи...»²²⁷

Информация, собранная региональными мониторами, свидетельствует, что домашнее насилие имеет значительное распространение.

Женская общественная организация (ЖОС) «Фемина» (г. Набережные Челны, Республика Татарстан) в рамках исследования «Проблемы взаимоотношений в семье» (2000 г.) выявила, что физическое насилие имеет место в 55% семей респондентов (психологическое в 80%): из них в сравнительно легкой форме — в 19% семей; физическое насилие средней степени тяжести — в 17%, и наконец тяжкое — в 19% семей.

По сообщению женских организаций Ростовской области, на действующие в регионе телефоны экстренной психологической помощи, работающие с жертвами семейного и бытового насилия по принципу «горячей линии», в 2001 г. и за девять месяцев 2002 г. поступило более 28 тыс. звонков, из которых более тысячи — о случаях домашнего насилия в отношении женщин.

В законодательстве России нет каких-либо нормативных актов, направленных непосредственно на предотвращение насилия в семье. В поле зрения законодателей в данный момент находится только насилие в семье в отношении детей²²⁸. По сути, практически отсутствует система государственной защиты жертв домашнего насилия. Об этом говорят практически все участницы фокус-групп. Многие убеждены, что женщине, попавшей в такую сложную ситуацию, попросту некуда обратиться.

«Насилие терпеть нельзя. Сама я с этим не сталкивалась, но думаю, что женщине, по большому счету, обратиться в такой ситуации некуда»²²⁹.

²²⁴ Из информации участников фокус-группы. Москва.

²²⁵ Из информации участников фокус-группы. Республика Удмуртия.

²²⁶ Из информации участников фокус-группы. Смоленская область.

²²⁷ Там же.

²²⁸ В качестве примера можно привести Постановление Мосгордумы от 26 декабря 2001 г. № 313 «О законодательной инициативе Московской городской Думы „О проекте Федерального конституционного закона „О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 года № 1 — Федеральный конституционный закон „О судебной системе Российской Федерации“», в котором рассматривается проблема детей, испытывающих насилие в семье.

²²⁹ Из информации участников фокус-группы. Пензенская область.

«Знаю, что проблема насилия в семьях есть. Но куда обратиться женщине за помощью — не представляю»²³⁰.

По сообщениям женских организаций страны, кризисные центры, горячие линии, шелтеры (приюты) для жертв в регионах существуют. Однако эффективность их работы в данной ситуации участницы фокус-групп ставят под сомнение. Во-первых, подавляющая часть женщин, подвергшихся домашнему насилию, редко прибегают к помощи социальных учреждений — по причине «страха», «стыда перед людьми». Во-вторых, приюты для женщин, которые стали жертвами семейного насилия, предполагают пребывание женщины там только строго ограниченное время. За этот период, как правило, женщина не может изменить коренным образом сложившуюся ситуацию, в особенности решить жилищную проблему.

«Недавно в Новосибирске открылся центр для женщин, попавших в трудную жизненную ситуацию. Туда как раз берут женщин, которые находятся на грани разрыва семьи или терпят насилие. Они могут туда прийти. Там им предоставят койко-место, питание. Пожалуй-ста, живи, но только неделю-две. А через две недели, куда хочешь, туда и иди»²³¹.

Зачастую бывшие муж и жена не имеют возможности после развода жить отдельно. Этот факт (плюс влияние стереотипов — «у ребенка должен быть отец», «женщина должна во что бы то ни стало сохранить семью») заставляет женщин мириться с домашним насилием.

«По большей части женщины пытаются сохранить семью. На вопрос: „Почему вы не принимаете никаких мер?“, женщины отвечали: „Ребенку нужен отец“»²³².

«Надо быть очень сильной женщиной, чтобы отказаться от такой, даже неблагополучной семьи и стать свободной. Женщина часто боится и общественного мнения, что она не смогла сохранить семью, что она разведена. То есть женщина терпит, чтобы сохранить социальный статус замужней женщины»²³³.

Большинство женщин не прибегает к помощи правоохранительных органов в случае совершения домашнего насилия. Это связано, в первую очередь, с недоверием к правоохранительным органам. Распространена практика отказа в приеме заявлений, касающихся такого рода дел, обусловленная позицией — «это дело семейное, сами разбирайтесь». Работники милиции стараются не влезать в семейные скандалы, не регистрировать заявления или принуждают их забрать, чаще всего это обусловлено тем, что законодательство построено таким образом, что оно не работает в части первичных обращений, до момента нанесения тяжкого вреда здоровью. Во-вторых — со страхом, что домашний тиран вернется еще более озлобленным и ситуация в семье станет еще более невыносимой.

«Если вызывать милицию, ну заберут его, все равно на следующий день отпустят. Он придет домой, начинается то же самое»²³⁴.

«Женщины не обращаются в милицию еще из-за страха не быть понятой. Ведь там тоже мужчины, и часто они комментируют ситуацию не в пользу женщины. Они встают на позицию защиты мужчины, мол, сама виновата»²³⁵.

²³⁰ Из информации участников фокус-группы. Тульская область.

²³¹ Из информации участников фокус-группы. Воронежская область.

²³² Из информации участников фокус-группы. Ростовская область.

²³³ Из информации участников фокус-группы. Саратовская область.

²³⁴ Из информации участников фокус-группы. Воронежская область.

²³⁵ Из информации участников фокус-группы. Саратовская область.

«Мои знакомые сталкивались, обращались в милицию. Ни к чему это не привело. Предложили все равно самой разбираться. Со стороны правоохранительных органов никакой защиты нет»²³⁶.

«В этой ситуации женщина, прежде всего, может и должна обратиться в милицию. Милиция может забрать того, кто совершил насилие в семье, но сколько они его продержат? Час, два... сутки. Потом он все равно возвращается домой и проблема возобновляется»²³⁷.

«Чаще в милицию обращается не сама женщина, а соседи. Женщины обращаются в милицию часто боятся. Потом муж все равно вернется домой и побои возобновятся, а может быть, будут еще более сильными — в отместку»²³⁸.

«У меня отец поднимал руку. Когда мама обращалась в милицию, там отвечали: „Разбирайтесь сами, это ваша семья“»²³⁹.

«Считаю, что наши права на безопасность в семье от случаев семейного насилия не соблюдаются. Милиция на вызовы не реагирует соответствующим образом, считают, что это „дело семейное“, даже не прибегают к задержанию насильника»²⁴⁰.

«И сколько примеров, смешных примеров. Вызвали милицию и не жена, которую бьют, а соседи, которым жалко ее. А она: „Нет-нет, что вы, он у меня хороший“»²⁴¹.

Так, по информации, полученной от ЖОО «Фемина», проводивших опрос жертв насилия в Республике Татарстан, только «40% респондентов отметили факт обращения в милицию. Не обращались, хотя повод был, по мотивам: не верили в помощь правоохранительных органов — 34%, боялись усиления насилия — 20%, боялись огласки — 19%. Каждое четвертое (25%) обращение было проигнорировано. В остальных случаях составлялся протокол, но в трети из них дело дальше не пошло. В двух третях случаев виновный задерживался на какой-то срок (чаще на одни-трие суток). Медицинскую экспертизу потерпевшей проводили в 13% случаев. Психологическую экспертизу — ни в одном»²⁴².

Большинство женщин сами относят домашнее насилие к разряду внутрисемейных проблем, которые нужно решать самостоятельно, без привлечения правоохранительных органов.

«Я считаю, что милиция — это крайняя мера. Если в семье потеряно уважение, такая семья — уже не семья. Поэтому каждая женщина решает сама для себя»²⁴³.

«Когда мы сошлись с моим первым мужем, он попытался поднять руку, потому что в той семье, в которой он жил раньше, это было нормально... Мне пришлось его пару раз встряхнуть так, что у него глаза „вылезли“. После этого (мы прожили вместе 12 лет) он руку на меня не поднимал»²⁴⁴.

«У меня, например, было, но я дала сдачи. У меня муж кинулся на сына, я заступилась, получила, но дала ему сдачи. После этого руки у него не стали подниматься. Но не всякая женщина может это сделать»²⁴⁵.

²³⁶ Из информации участников фокус-группы. Ростовская область.

²³⁷ Из информации участников фокус-группы. Саратовская область.

²³⁸ Там же.

²³⁹ Из информации участников фокус-группы. Ростовская область.

²⁴⁰ Из информации участников фокус-группы. Тульская область.

²⁴¹ Из информации участников фокус-группы. Республика Удмуртия.

²⁴² Региональный доклад «Мониторинг ситуации с дискриминацией женщин в России». Республика Татарстан. 2002.

²⁴³ Из информации участников фокус-группы. Ростовская область.

²⁴⁴ Там же.

²⁴⁵ Там же.

«В моей семье давно папа попытался руку поднять на меня, но я ему такой сильный дала психологический отпор, что он испугался, и больше проблем у меня с ним в этом плане не было»²⁴⁶.

Опрошенные в ходе мониторинга депутаты и чиновники администраций признают широкое распространение домашнего насилия и необходимость принятия мер к решению этой проблемы. Разнообразие и общий характер методов, предлагаемых для разрешения проблемы домашнего насилия, свидетельствуют о том, что государственные органы в настоящее время не имеют даже более-менее сложившегося представления о действиях государства в этой области.

«Думаю, что повлиять на это можно лишь через средства массовой информации»²⁴⁷.

«Было бы логичным увеличение кризисных служб для женщин, создание приюта временного содержания женщин, нуждающихся в защите»²⁴⁸.

«...на мой взгляд, общественные организации могли бы взять на себя решение этого вопроса, это было бы очень даже неплохо»²⁴⁹.

«Домашнее насилие, к сожалению, широко распространено, но законодательно конкретных нормативных актов здесь нет. Власть должна воспрепятствовать насилию. Должна быть выработана целая цепочка сопровождения человека или вообще семьи»²⁵⁰.

«Домашнее насилие распространено широко. Власть может повлиять на это, выделяя финансовые средства на целевые программы и на создание реабилитационных центров для женщин»²⁵¹.

«Мне думается, что необходимо в полной мере пользоваться уже имеющейся законодательной базой и при необходимости дополнять ее необходимыми нормативными актами. И конечно, женщины должны сами бороться за соблюдение своих прав, думать о себе, заставляя с собой считаться»²⁵².

«В Саратовской области создана система взаимодействия учреждений и ведомств по профилактике семейного неблагополучия и в т. ч. домашнего насилия»²⁵³.

СЕКСУАЛЬНОЕ НАСИЛИЕ

Опрос участниц фокус-групп показал, что сексуальное насилие не входит в число наиболее актуальных проблем при рассмотрении ситуации соблюдения прав женщин в России. На фокус-группах тема сексуального насилия практически не поднималась.

По данным, полученным региональными мониторами, число уголовных дел, возбужденных по случаям изнасилований, в одних субъектах Федерации растет, в других снижается. Доля этих преступлений в общей

²⁴⁶ Из информации участников фокус-группы. Псковская область.

²⁴⁷ Из интервью с председателем комитета по социальной политике г. Камень-на-Оби. Алтайский край.

²⁴⁸ Из интервью с ведущим специалистом Отдела по связям с общественностью правительства Пензенской области. Пензенская область.

²⁴⁹ Из интервью с женщиной-депутатом. Смоленская область.

²⁵⁰ Из интервью с председателем комитета по социальной политике Законодательного собрания. Республика Карелия.

²⁵¹ Из интервью с заместителем председателя областной Думы Курганской области, курирующей вопросы по обеспечению прав женщин. Курганская область.

²⁵² Из интервью с членом комитета по социальной политике Пензенского областного законодательного собрания. Пензенская область.

²⁵³ Из интервью с заместителем министра труда и социального развития Саратовской области. Саратовская область.

уголовной статистике колеблется от 0,24% в Республике Коми до 4% в Ставропольском крае.

Однако следует отметить, что сексуальное насилие относится к высоколатентным преступлениям. Региональные женские организации считают, что официальная статистика преступлений в отношении женщин не отражает реальной картины.

Далеко не все женщины, подвергнувшиеся насилию, обращаются в правоохранительные органы. По информации Центра изучения современной политики, в органы правосудия обращаются лишь 6—10% пострадавших, и только в отношении 3% потерпевших дела доходят до судебного разбирательства.

Результаты мониторинга позволяют выявить причины сложившейся ситуации:

1. Жертвы не заявляют о совершенном насилии из-за страха подвергнуться общественному порицанию вследствие действия стереотипа «женской виновности» в изнасиловании.

По результатам проведенного ЖОО «Фемина» в апреле 2000 г. исследования «Отношение населения г. Набережных Челнов к проблеме сексуального насилия», около трети опрошенных (21% женщин и 39% мужчин) считают, что пострадавшие сами провоцируют совершение преступления (вызывающе одеваются, развязно себя ведут, употребляют алкоголь, курят и т. д.)²⁵⁴.

Распространенность подобного мнения подтверждается и редкими репликами на эту тему в фокус-группах:

«Дело в том, что все мои подруги и я тоже были изнасилованы. Никто из подруг не обратился в милицию, а я пошла туда и до сих пор жалею, что сделала это. Таких унижений, оскорблений и обвинений я не испытывала больше нигде. Оказалось, что я сама виновата в том, что со мною произошло. От самоубийства меня спасла моя мама, а милиция чуть не подтолкнула меня к этому»²⁵⁵.

2. Процедура сбора доказательств по данному виду преступления воспринимается женщинами как унижительная и не обеспечивающая окончательной победы в судебном процессе и наказания насильника.

Для возбуждения уголовного дела по факту изнасилования требуется заявление жертвы. После принятия заявления сотрудник милиции выдает потерпевшей направление на судебно-медицинскую экспертизу. Данные судебно-медицинской экспертизы и свидетельские показания являются основными доказательствами по делам об изнасиловании. Часто данные судмедэкспертизы являются единственным доказательством, подтверждающим показания потерпевшей (о факте полового контакта и его насильственном характере). Хотя судмедэкспертиза не может утверждать, имело ли место согласие потерпевшей, она может представить доказательства того, что половой контакт или сношение произошли с применением силы. При этом, в частности, по информации авторов регионального доклада по Тульской области, иногда проведение медицинской экспертизы затягивается до двух недель²⁵⁶.

3. Сотрудники милиции нередко стремятся отговорить женщин, пострадавших от сексуального насилия, заявлять о совершении

²⁵⁴ Региональный доклад «Мониторинг ситуации с дискриминацией женщин в России». Республика Татарстан. 2002.

²⁵⁵ Из информации участников фокус-группы. Ставропольский край.

²⁵⁶ Региональный доклад «Мониторинг ситуации с дискриминацией женщин в России». Тульская область. 2002.

преступления, мотивируя это тем, что якобы не смогут найти преступника.

Так, в г. Рославле (Смоленская область) в случаях нападения на женщин, когда жертвы помнили приметы насильника, работники милиции настоятельно советовали пострадавшим женщинам не подавать заявлений, поскольку они не могут описать нападавшего, а следовательно, неизвестно, кого искать²⁵⁷. В 2001 г. из десяти обращений в Ростовскую общественную организацию «Информационный центр „Афина“» в связи с изнасилованием три обращения были связаны с отказом милиции в возбуждении уголовного дела по факту изнасилования²⁵⁸.

4. Женщины не получают от государственных органов достаточной защиты в период следствия и суда.

По наблюдению женских организаций Ростовской области, как правило, если женщина, подвергшаяся изнасилованию, обращается в правоохранительные органы, на нее оказывается давление со стороны родственников насильника с требованием изменить показания²⁵⁹.

5. Женщины, пострадавшие от сексуального насилия, в большинстве своем не получают необходимой психологической и юридической помощи, поскольку сеть соответствующих структур недостаточно развита.

Практически все депутаты говорят о необходимости оказания специализированной помощи жертвам насилия. В некоторых регионах такого рода помощь реально оказывается, хотя участвовавшие в мониторинге женские организации отмечают, что региональных программ по профилактике сексуального насилия в настоящее время нет. Зачастую профилактика насилия сводится к организации клубов или курсов самообороны для женщин, публикацией практических советов по личной безопасности женщин.

Таким образом, вышеперечисленные причины высокой латентности преступлений, связанных с сексуальным насилием, одновременно свидетельствуют о том, что государство не предоставляет необходимой защиты и помощи жертвам таких преступлений.

²⁵⁷ Региональный доклад «Мониторинг ситуации с дискриминацией женщин в России». Смоленская область. 2002.

²⁵⁸ Отчет Комиссии по правам человека при губернаторе Ростовской области за 2001 г.

²⁵⁹ Региональный доклад «Мониторинг ситуации с дискриминацией женщин в России». Ростовская область. 2002.

СПИСОК УЧАСТНИКОВ МОНИТОРИНГА

Город	Организация	Координатор
Барнаул	Алтайская краевая общественная женская организация «Надежда»	Гончаренко Галина Александровна
Воронеж	Межрегиональная правозащитная группа	Шведова Анна Евгеньевна
Ижевск	Некоммерческая партнерская организация Лига деловых женщин «Гармония»	Чеброва Людмила Дмитриевна
Иркутск	Областная общественная организация «Байкальский региональный союз женщин „Ангара“»	Уралова Светлана Валентиновна
Калининград	РОО «Лига избирательниц Калининградской области»	Герцик Ирина Михайловна
Краснодар	Краснодарская краевая общественная организация «Общество защиты прав налогоплательщиков»	Максименко Людмила Александровна
Курган	Женская общественная организация Курганской области «Школа женского лидерства»	Постовалова Марина Анатольевна
Москва	Фонд «Центр изучения современной политики»	Шерстобитова Валентина Георгиевна
Мурманск	Кольская Ассоциация женщин-юристов	Пайкачева Ирина Владимировна
Набережные Челны	Женская общественная организация «Фемина»	Машкова Елена Владимировна
Нижний Тагил	Общественное Объединение «Лана» помощи пережившим сексуальное и домашнее насилие	Виноградова Нина Владимировна
Новосибирск	Городская общественная организация по защите прав женщин и детей «Ассоль»	Муравьева Ирина Владимировна
Новочеркасск	Региональное общественное объединение Союз «Женщины Дона»	Шепеленко Людмила Ивановна
Пенза	Пензенское региональное общественное движение «Женская инициатива»	Апанасенко Марина Викторовна
Петрозаводск	Карельская региональная общественная организация «Мая»	Мерзова Елена Дмитриевна
Псков	Общественное объединение «Независимый социальный женский центр Псковской области»	Васильева Наталья Васильевна
Саратов	Саратовская региональная общественная организация «Женская лига „Инициатива“»	Катаева Татьяна Николаевна
Смоленск	Смоленская областная общественная организация «Центр социальной поддержки женщин»	Егорова Светлана Шамильевна
Ставрополь	Ставропольская региональная общественная организация «Гендерная правозащитная миссия „Паритет“»	Ляликowa Юлия Николаевна
Сыктывкар	Республиканское общественно-политическое объединение женщин «Женская Палата»	Вавилина Марина Леонидовна
Тула	Общественная организация «Тульский региональный центр поддержки женщин и семьи „Подруга“»	Лопатина Тамара Александровна

ДОРОГА К РАВЕНСТВУ ПРОБЛЕМЫ ДИСКРИМИНАЦИИ ПО ПРИЗНАКУ ПОЛА

Л. Завадская

ЧАСТЬ I ТЕОРИЯ

К вопросу о дискриминации

Хорошая теория — это ключ к правильному пониманию настоящего и будущего. Она позволяет выстроить целостное, фундаментальное представление о проблеме. Социальная теория необходима для объяснения того, что происходит в мире, обществе.

Теория дискриминации объясняет социальные отношения с точки зрения нарушения равенства.

Дискриминация — явление остро ощущаемое социально, но пока еще слабо фиксируемое формально. Она существует, о ней говорят, и, одновременно, она не отражается в юридических, экономических, социальных, политических документах, отчетах, хотя политически она объявлена вне закона. В Европе дискриминация формально, казалось бы, ушла из жизни современного человека, но, как это ни покажется странным, она вплетена в ткань общественных отношений, и некоторые ощущают ее на себе, даже не отдавая отчета в том, что подвергаются дискриминации.

Патриархат

Из 6 миллиардов человек, живущих на Земле, 53% составляют женщины и 47% мужчины. При этом политики, ученые, демографы, специалисты по гендерной тематике говорят о женщинах как о дискриминируемом большинстве.

Объяснить это возможно, взяв в качестве алгоритма теорию патриархата, которая предполагает доминирование власти одного пола, контроль, применение силы со стороны этого пола по отношению к другому.

Изучение патриархата, т. е. изучение власти одного пола над другим, помогает осознать и понять традиции старого времени, где доминирование мужского пола над женским считалось нормой общественных отношений, где «сильный» пол утверждал свою власть через насилие и контроль. Время патриархата прошло, но оставило след в современных общественных отношениях.

Патриархат — период в развитии цивилизации, когда сила, власть и контроль (физический и экономический) сильного пола над слабым дикто-

вали условия жизни в обществе. Это система идей, взглядов, традиций, норм морали, мер ответственности, общественных отношений, этических и, конечно, юридических принципов, которую общество поддерживает и разделяет, закрепляя во всей системе нормативных регуляторов.

Патриархат отрицает на бытовом уровне идеи равенства и партнерства, утверждая иерархию в отношениях. Корни дискриминации — в патриархате.

В историческом аспекте власть «патриарха» — это власть царя, князя, патрона, воина, хозяина, мужа, отца (во многих случаях братьев) над женщиной, которой общество отводило второстепенную, подчиненную роль. Такую роль общество отводит женщине и сегодня, несмотря на юридически закрепленную идею равенства.

За женщиной остается роль жены, сестры, матери, хозяйки дома. Так называемые «выдающиеся женщины» — лишь исключение, которое в истории подчеркивает правило.

Общество, признающее Права Человека, принципиально отрицает неравенство. Система нормативных отношений, в основе которых лежит идеология уважения человеческой личности, отрицает патриархат как модель регулирования гендерных отношений. Отказ от идеологии доминирования одного пола над другим — это путь к равенству по признаку пола.

Равенство многомерно: критериями его являются пол, раса, национальность, язык, вероисповедание и т. д. Мы можем проследить развитие идеи равенства и ее практическое воплощение в общественном сознании и жизни от первоначального осознания равенства как социальной ценности до конкретных шагов в борьбе за равенство. От равенства сословий — религиозного равенства — национального — этнического — классового — до равенства полов. Гендерные аспекты равенства в этой хронологии последние, и сегодня еще только входят в жизнь социума.

Дискриминация и неравенство

Дискриминация определяется в юриспруденции через неравный доступ к праву как мере свободы равнозначных субъектов. Виды дискриминации — неравенства в праве — требуют отдельного освещения.

Существует неравенство (в т. ч. в гендерном аспекте) двух типов: неравенство прав, обусловленных законодательством, и неравенство, отсекающее доступ к равным возможностям. Права и возможности, таким образом, являются индикатором соблюдения равенства.

Наличие неравенства свидетельствует о существовании социальных систем, воспроизводящих дискриминацию: т. е. нарушающих равенство возможностей пользоваться правами, которые предполагают равенство всех субъектов, и/или нарушающих принцип равенства, универсальности прав человека самими законами.

Эти два типа воспроизведения дискриминации взаимосвязаны и одновременно самостоятельны. Первый характеризуется нормами, воспроизводящими патриархальные взгляды на положение человека — мужчины и женщины — в обществе. Второй закрепляет традиционные представления о положении двух полов через систему законодательных положений, в конституции, кодексах, законах, нормативных актах и инструкциях, где зафиксированы официальные взгляды государства на равенство и его реализацию. Иногда государство поддерживает традиционные воззрения на гендерные роли, имея при этом самые благие намерения и не подозревая о своем соучастии в воспроизводстве дискриминации и пат-

риархальных взглядов на проблему¹. Примеры можно позаимствовать из трудового права, где «льгота» зачеркивает равенство, а «запрет» делает подчас исключение из равенства по признаку принадлежности к определенному полу.

Различия по признаку пола

Различия не предполагают неравенства. Они должны учитываться в жизни, но не отсекают доступ к праву и соответствующим возможностям. Различия дифференцируют доступ, но не перечеркивают его.

Женщины в обществе обладают специальным юридическим статусом, который в первую очередь определяется их репродуктивной функцией.

Дискриминация связана с патриархальными воззрениями на гендерные роли в обществе, в первую очередь на роль матери, которая должна принадлежать дому и семье. Традиционные представления не допускают равенства, и эта проблема в современном обществе должна решаться всеми доступными способами. Самое опасное на сегодняшний день — это воспроизводство дискриминации на бытовом уровне, через самую закрытую структуру общества — семью, род, клан. Дискриминация закрепляется через стереотипы, традиции, обычаи, предания, этику, мораль, семейные ценности, в целом через нормы поведения. Дискриминацию на бытовом уровне преодолеть крайне тяжело.

При этом доктрина равенства двуедина как доктрина свободных людей — мужчин и женщин. Это идеология свободы в рамках новой цивилизации, уходящая своими корнями в традиции, которые питают идею равных возможностей для двух полов.

Равенство возможностей закреплено в российском конституционном законодательстве (ч. 3 ст. 19 Конституции РФ) и, как следствие этого, обязательно для исполнения. И если законодатель исходит из идеи достигнутого равенства двух полов то, как следствие этого, очевидна необходимость в проведении политики мягкой поддержки женщин. Признание проблемы отсутствия эффективного равенства и равноправия по признаку пола ставит вопрос и решение его в иную плоскость — принятия антидискриминационных мер в сфере возможностей и прав. Речь идет не только о политике, но и законодательной стратегии в сфере прав и свобод двух субъектов — мужчин и женщин и о соответствующей судебной практике. Развитое законодательство в области прав женщин в России в целом направлено на преодоление дискриминации. Но проблем остается очень много — от идеологических постулатов, лежащих в основе равенства, до законодательной политики, не отошедшей от традиций, возрождающих патриархальные взгляды на роль женщины в обществе. Конституция 1993 года дала юридический стандарт равенства, и путь к соблюдению его лежит через систему антидискриминационных мер защиты.

¹ См.: *Завадская Л.* Конституция 1993 г. и проблемы гендерного равенства; Развитие Конституционной идеи равенства полов в Конституциях СССР 1918, 1936 и 1977 гг. // Гендерные экспертизы российского законодательства. Гл. I, II. М., 2001.

ЧАСТЬ II

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ РАВЕНСТВА В СОВЕТСКОЙ И ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ (1917—1993 гг.)

Конституционное законодательство позволяет понять основные взгляды общества (советского и постсоветского, российского) на равенство.

Конституционные принципы равенства, в т. ч. по признаку пола, в России до 1993 года имели три измерения: классово-пролетарский, он был закреплён в первой советской Конституции 1918 года; показательно-социалистический, он нашёл свое отражение в сталинской Конституции 1936 года и распределительный в Конституции 1977 года.

Равенство — идол социалистического строя. Всеобщее равенство всегда считалось идеей социализма. Особо выделялось гендерная проблема — равенство полов не по физиологическому признаку, а по иным, социальным и культурно-этническим показателям, ролям двух полов в обществе.

Женская тема во всех перечисленных выше конституциях развивается несколько обособленно от общей проблемы.

Революция 1917 года дала женщине шанс выйти из юридической зависимости и стать де-юре свободной гражданкой. В 1918 году равенство было провозглашено как идея пролетарская, продиктованная чисто классовыми воззрениями на эту проблему.

Равенство всех по признаку классовой принадлежности определило взгляд и на равенство по признаку пола. В принципе, идея равенства всех по признаку классовой (читай — пролетарской) принадлежности характеризовалась цепью изъятий, которые убили так и не родившуюся по-настоящему идею равенства, включая равенство полов. Исключение из равенства делалось по принципиальным показателям: классовым, партийным, сословным и т. д.

Принцип равенства по признаку пола в Конституции 1918 года имел в основе своей одну-единственную идею: сделать мужчин и женщин **равноправными**. Но равенство полов было ограничено рамками идеи равенства по пролетарскому происхождению. Это делало в принципе бессмысленным данный стандарт, являвшийся идеалом революции, — ведь изъятия были бесконечны. Равенство и Свобода — универсальны в любом измерении, поскольку лежат в основе доктрины Прав Человека, которая не была интегрирована и принята в молодом советском государстве.

Вышеописанная ситуация повлекла за собой катастрофические последствия. Равенство, включая равенство полов, было таким образом изъято из универсального каталога самой постановкой вопроса. Как следствие уровня понимания проблемы, равенство женщин и мужчин было определено как стандарт, который равнялся мужскому стандарту.

Конституция 1918 года гласила, что «женщина имеет равные права с мужчиной». Это уже была значительная победа, что нельзя отрицать. Неравенство, на первый взгляд, уничтожается. Большевицкая революция установила принцип равенства по признаку пола, что и было закреплено в Конституции, а также в ряде законодательных актов. При одной оговорке — фактическое равенство по признаку пола в крестьянской, пролетарской, патриархальной стране не могло быть достигнуто.

Почти двадцать лет равенство представлялось как достигнутое. Оно было одновременно мифом и олицетворением победы пролетариата над

старым временем. Равенство полов стало лозунгом партии, пролетарской революции и становления советского государства.

Почти через два десятилетия в Конституции 1936 года был воспроизведен и определенным образом развит постулат о равенстве, в т. ч. и по признаку пола.

Идея равенства полов в «сталинской» Конституции утверждалась через заботу государства о женщинах. При этом Вождь, Партия и Государство выступали в роли патриархов, занимающих главенствующую роль в жизни семьи и женщины. Вспомоществование, которое полагалось семье через систему пособий и «льгот», закреплявшихся за женщиной, по сути, не давало возможности быть патриархом в семье главе этой семьи — мужчине. Мужчина не был экономически самостоятелен и, вследствие этого, не был экономически могуществен. Экономика страны и экономика семьи была сплетена таким образом, что Вождь и Государство оказывались ответственными кормильцами для всех и каждого.

«Сталинская» Конституция была олицетворением крепнущего тоталитарного государства, оплотом режима подчинения. Семья контролировалась не только через систему «льгот», но и репрессии. Репрессии коснулись многих семей, и в этом смысле равенство по признаку пола достигалось посредством обвинительных формул ЧСИР² и ЧСВН³.

Мужчина в «сталинской» Конституции не фигурирует как субъект конституционных отношений — иначе он был бы конкурентен Вождю. Мужчина-отец в истории советского законодательства — очень слабая, юридически неокрашенная фигура, по сравнению с таким субъектом права, как женщина-мать, женщина-героиня. Мужчина того времени незначителен как персонаж в истории законодательства о равенстве. Муж, семья и дети — это не та триада, которая интересовала государство. Мужчина с позиций заботы о нем неинтересен и политически непонятен в отсталой, еще по сути крестьянской, патриархальной стране. Муж, мужчина в Конституции сталинского времени практически не упоминается. Равенство по признаку пола было уничтожено через исключение одного пола и не упоминания о нем в Основном законе страны. Репрессии усиливались и сводили на нет саму идею права как равного для всех стандарта свободы и достоинства.

Сталинский период явился этапом «заботы» о равенстве и, как это ни кажется парадоксальным, одновременно заложил идею позитивной дискриминации по признаку пола (льготы, пособия, поддержка), а не устранения причин дискриминации женщин. С этого момента «забота» стала частью «сильной» политики в отношении «слабого» пола, которая и сегодня проводится в отношении преимущественно женщин-матерей.

Вышеописанный период был самым трагичным в истории российского равенства, и в частности равенства полов. Этот этап был поражен лицемерием и болезнью, именуемой «псевдоравенство» всегда и во всем, любой ценой», и закончился уже после смерти Вождя, в конце шестидесятых годов.

Третий этап в развитии идеи равенства в советском конституционном законодательстве был озаглавлен «развитым социализмом» и Конституцией 1977 года. 70-е годы — это время распределительного равенства, окрашенное идеей окончательной победы социализма и достигнутого равенства всех и вся. Идея равенства полов была повторена и выражалась через систему позитивной дискриминации гарантий, льгот, пособий, за-

² Член семьи изменника Родины.

³ Член семьи врага народа.

боты государства о семье, женщине и лишь в одной конституционной норме о муже-отце.

В основе системы лежал идеологический тезис о равенстве всех в распределительных отношениях в условиях развитого социализма. Государство распределяет блага и тем самым контролирует их получение через стандарт равенства. Уровень жизни равномерно контролируется через систему оплаты «по труду» и через другие каналы потребления. Гендерное равенство, т. е. равенство по признаку пола, определяемое через социокультурные роли двух полов в обществе, «достигалось» системой вспомоществования через общественные фонды потребления, а не с помощью экономических регуляторов. Структура экономики была настолько условна, что позволяла делать все, что Партия и Государство считали необходимым. Ставить вопрос о дискриминации по признаку пола не приходило в голову никому, поскольку идея равенства не дискутировалась, а была принята как догма всем советским обществом. Иллюзия равенства по признаку пола не была бесосновательной. Этот миф реально врос за 50 лет в сознание советских людей. Идея равенства эксплуатировалась как сильный лозунг на всех партийных съездах, манифестациях, собраниях, в жизни советского общества и в отдельных коллективах. Внушение, что равенство достигнуто, изначально и принципиально отсекало критику. Даже диссидентская литература не содержала генерального постулата о равенстве, так как была сконцентрирована на идеях борьбы за свободу.

Принцип равенства, включая гендерный аспект, был сформулирован в Конституции 1977 года как сложившийся факт. Гарантии равенства в этой Конституции были заложены через идею «равенства распределенных возможностей», но приписаны к женщине и через нее к семье.

Идеи гендерного равенства Конституция не принесла, зачеркнув реальную, трудно вскрываемую, но оставшуюся нерешенной проблему дискриминации по признаку пола. При этом принцип конституционного равенства в Конституции очень приятен в потреблении. Он предоставлял целый ряд гарантий, в распределительном плане очень неплохих. Они были связаны с возможностями социалистической экономики. Но гарантии эти были зависимы от распределения в условиях нефункциональных механизмов социалистической экономики.

В 90-е годы в российском обществе распределение и перераспределение идет через рыночные механизмы. Это первое условие реальности гарантий равенства. Иной подход обречен оставаться пусть и приятной, но иллюзией. Крах социалистической экономики был предопределен, и, как следствие этого, был предопределен и крах главной, еще раз подчеркнем главной, идеи социализма и главного его идола — равенства.

Казалось бы, советский социализм умер, а значит, равенство, включая равенство полов, и сама идея о нем должны были бы умереть в своей советской интерпретации вместе с соответствующими экономическими и иными представлениями. Но этого не произошло. Миф о достигнутом равенстве полов не исчез из жизни и сегодня, в начале третьего тысячелетия. Он стал частью нашей сегодняшней реальности, и преодолеть его в современном российском обществе очень сложно.

В новейшей истории произошел еще один поворот в развитии идеи равенства по признаку пола. В 1992 году в текст прежней Конституции (1977 г.) Верховным Советом России была внесена поправка, зачеркивающая гарантии равенства, по сути, снимающая с государства ответственность перед женщиной за достижение равенства в сфере возможностей как доступе к праву и свободе.

С 1992 года путь к идее равенства лежал уже через строгую краткую конституционную норму: «...мужчина и женщина имеют равные права». И только конституционной поправкой было признано, что достигнуто равенство в правах и ни о каких дополнительных системах обеспечения равенства, например через гарантии, обеспечивающие равные возможности, речь идти не может. Конституционная норма о равенстве полов 1992 года основана была на представлении о том, что достижимо лишь юридическое равенство. Гарантии как возможности социалистической системы перераспределения были изъяты. Социалистические регуляторы не работали, и, как следствие этого, неработающей оказалась система гарантий женщинам, в первую очередь женщинам-матерям.

Возможности и их равенство как гарантии со стороны государства стали частью истории — истории тоталитарного государства и зависимости от него людей, мужчин и женщин. Был сделан выбор в пользу Свободы Человека. А равенство в условиях Свободы качественно иное.

Гендерное равенство достижимо через *борьбу* за него, а не за миф о достигнутом равенстве. Борьбаться необходимо с распространённым представлением о том, что социальные гарантии должны быть привязаны исключительно к женщине.

Гендерное равенство должно быть реальным, не связанным с иллюзией о помощи и заботе, не имеющим отношения к мифу о равенстве.

Равенство в правах в России практически не оспаривается (хотя, на мой взгляд, и здесь есть тема для дискуссии). Равенство возможностей для обоих полов — вот настоящий предмет исследования.

Равенство возможностей в мире свободной экономики — это не гарантии для женщин образца советского времени. Равные возможности для двух полов в обществе связаны с реальным пониманием проблемы. Социалистические гарантии ушли в прошлое, но сознание цепляется за миф о равенстве, несмотря на то, что в мире свободы продолжают существовать патриархат и дискриминация по признаку пола.

Законы о равенстве должны быть вписаны в рамки реальных экономических отношений. **Равные права и возможности** для мужчин и женщин должны отражать политический спектр нового времени, определяемого как время перемен.

Конституционное Сопровождение и Конституция РФ 1993 года внесли коррективу в механизм достижения гендерного равенства через двуединую систему его обеспечения: равенства прав и равенства возможностей. Именно такой путь отсекает дискриминацию. И государство обязано выступать гарантом этой перспективной и, в первой части, вполне реальной конституционной нормы. Равенство прав — это уже победа над патриархатом. Равенство возможностей для двух полов в условиях свободы достижимо посредством реальных мер борьбы с дискриминацией и патриархальными взглядами и отношениями в экономике, политике, быту, где женщина зависима от стереотипа подчинения мужчине. Равное положение двух полов в обществе может быть реальным лишь тогда, когда государство обеспечит реализацию двуединого стандарта «равных прав и возможностей» через систему антидискриминационных мер, включая законодательные.

Если государство признает, что равенство не достигнуто, то его обязанность принять меры к его достижению в соответствии с Конституцией. Меры могут и должны быть различны и сведены к процедурам обеспечения и гарантирования равенства, «равных прав и равных возможностей». Если равные права закреплены в Конституции России и различных законодательных актах, то равные возможности как процедуры

достижения равных прав лишь декларированы. Впереди большая работа по их внедрению в жизнь общества, в реальные социокультурные отношения.

Конституционная норма о гендерном равенстве (ч. 3 ст. 19 Конституции РФ) методологически верна и не вызывает сомнений, если под равенством мы понимаем не только юридически оформленное право мужчин и женщин, но и реальную практику реализации прав.

Жизнь в обществе без традиций невозможна. Но если традиция нарушает конституционный стандарт, то следует выступить против этой традиции, идущей вразрез с нашими собственными закрепленными в Конституции представлениями о равенстве. Традиция патриархата опасна по двум основным причинам: во-первых, она противоречит идеологии равноправия, во-вторых, лишает опоры проведение политики гендерного равенства, распределяя льготы вместо включения экономических рычагов равенства.

В 1993 году Россия, приняв новую Конституцию и закрепив норму «мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации», взяла на себя обязательства следовать этим принципам. Новый поворот в осмыслении равенства по признаку пола является показателем слома старых стереотипов и, хотелось бы верить, отказом от соответствующих мифов. Он был вписан в новую парадигму права как мера свободы равных субъектов, в т. ч. независимо от пола.

ЧАСТЬ III ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА С ПОЗИЦИЙ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА

Судебная защита равных возможностей при реализации права быть избранными. Проблемы и поиски решения.

Политические права, закрепленные в Конституции, не имеют гендерной асимметрии. Они четко отражают доктрину политического равноправия мужчин и женщин. Эта конституционная норма общепризнанна и неоспорима. Она полностью соответствует установившимся в обществе представлениям о праве и возможности для двух полов избирать и быть избранными, а также универсальным международным стандартам в этой сфере.

Ст. 32 Конституции РФ соответствует ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах:

«Каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации... и без необоснованных ограничений право и возможность:

а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно избранных представителей;

б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;

в) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе».

Конституционное право избирать закреплено и в действующем законодательстве. Оно реализуется на практике без гендерной асимметрии. Что же касается права быть избранным/ой, то на юридическо-норматив-

ном уровне общество разделяет это право (и подтверждение тому — принятие Конституции РФ всенародным голосованием). Однако в ходе выборов общество подвергает сомнению это право в отношении женщин. И подтверждение тому — парламентские выборы 1999 года, где только 7,8% голосов было отдано женщинам, которые баллотировались в Государственную Думу РФ. Выборы являются показателем адаптивности конституционного принципа равенства и того, насколько общество этот принцип разделяет де-факто.

Право быть избранной в реальной политической жизни фактически отрицается. Оно с большим трудом реализуется в политических отношениях, отступая в ходе выборов перед стереотипом причастности к власти лишь мужчин. Таким образом, стандарт, закрепленный Конституцией РФ, на практике отторгается обществом, которое в целом не отрицает идеологию равенства.

Российская судебная практика в сфере защиты лиц, пострадавших от дискриминации по принципу пола, во время избирательных кампаний нам неизвестна. Трудно, при общих положениях избирательного законодательства и отсутствии матрицы, которая позволяет судить о наличии дискриминации в конкретном случае, выстроить тактику судебной защиты в отношении права быть избранной. Доступ к этому праву, с позиций традиционного правового регулирования, обеспечен. Закон уравнил мужчин и женщин. Они могут избираться без каких-либо изъятий. Но, имея на это право, они не имеют равных возможностей быть равными в доступе к власти.

Как уже было указано выше, четыре года назад 7,8% женщин и 92,2% мужчин получили мандаты депутатов Государственной Думы РФ. И от этой статистики следует отталкиваться при поиске методов судебной защиты равенства и защиты от дискриминации. Следует признать, что право не нарушено. Конституционная норма (ст. 19) соблюдена в части равенства в правах по признаку пола, т. е. право быть избранной или избранным в принципе с позиций нарушений равенства не оспаривается. Но оспариваются или могли бы оспариваться положения ч. 3 данной статьи, т. е. конституционный норматив о «равных возможностях» для обоих полов.

Но как на уровне защиты в суде успешно соединить нарушение конституционного принципа равных возможностей и нарушение субъективного права быть избранной? Задача выполнима лишь при условии, что суд признает достаточным аргумент статистики, что в высшей степени маловероятно. Суд привык видеть парадигму «свободы выбора» и не видеть парадигмы «равных возможностей». Допустима ли логика, когда «свобода выбора» будет ограничена равенством?

С либеральной позиции свобода выбора не ограничивается, если нет злоупотребления ей, и равенство не конкурирует со свободой. Избиратель свободен выбрать любого кандидата, независимо от гендерных характеристик. И этот тезис для суда является основополагающим на сегодняшний день. Но существует весомая оговорка, связанная с официальным признанием дискриминации в обществе. Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин предполагает установление «во всех областях, и в частности в политической... все соответствующие меры, включая законодательные, для обеспечения всестороннего развития и прогресса женщин, с тем чтобы гарантировать им осуществление и пользование правами человека и основными свободами на основе равенства с мужчинами» (ст. 3). К подобным мерам с очевидностью относится и введение квот, так как, согласно Конвенции, «приня-

тие государствами-участниками временных специальных мер, направленных на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами, не считается, как это определяется настоящей Конвенцией, дискриминационным» (ст. 4). Введение квот позволит в случае, если квоты не соблюдаются, защищать права и возможности в судебном порядке. Конвенция ратифицирована, но рекомендации не соблюдаются. Отношение к установлению гендерных квот отрицательное.

Твердых, формализованных стандартов, показывающих нарушение равенства в доступе к праву, не разработано. Но жертвы не должны быть изъяты из сферы защиты лишь на основании отсутствия навыков у суда защищать «равные возможности». Жертвы могут быть защищены, например, если мы приведем конкретные случаи, отрицающие такие возможности для двух полов во время выборов, в рамках борьбы конкретных конкурентов — мужчины и женщины. Равные возможности имеют субъективное измерение, но факт дискриминации совершенно конкретен.

При обращении в суд по факту дискриминации следует обратить внимание на нормы материального права. Это ч. 3 ст. 19 Конституции РФ; содержащаяся в избирательном законодательстве норма, гарантирующая «равные права и равные возможности» для двух полов; норма уголовного законодательства, преследующая за нарушение принципа равенства. Материальная законодательная база включает в себя и Международную Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, ратифицированную Россией, и в силу ст. 15 Конституции РФ являющуюся «составной частью российской правовой системы».

Наличие достаточной законодательной базы — само по себе победа, т. к. позволяет осуществить наступление на дискриминацию с позиций защиты равных возможностей.

Второй ключевой позицией для защиты является сбор доказательств по конкретному делу. Доказательства должны быть достаточны, чтобы убедить суд в присутствии факта дискриминации по признаку пола одного из кандидатов в ходе выборов на конкретном избирательном участке.

Доказательства дискриминации могут быть разнообразны. Например, гендерно-провоцирующие листовки; аудио- и/или видеозаписи кандидатов, содержащие высказывания и т. д., затрагивающие честь и достоинство личности с точки зрения пола; брошюры, выражающие подобные взгляды, распространяющиеся во время избирательной кампании, и т. п.

Окончание фамилии претендента указывает на принадлежность претендента к мужскому или женскому полу. Таким образом, система алфавитных списков является гендерно асимметричной, так как, если кандидаты — однофамильцы, на первом месте в списке будет стоять фамилия мужчины, и выбор ведется от первого ко второму месту.

Итак, можно использовать много различных видов доказательств, но все они должны подтверждать, что имел место факт дискриминации по гендерному признаку, а не по иным мотивам. В предмет доказывания по делу должны быть включены все данные, подтверждающие, что «пол» был дискриминирован. Такой подход открывает доступ к реальной судебной защите.

АНТИДИСКРИМИНАЦИОННЫЙ АСПЕКТ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Н. Кравчук

Запрет и противодействие дискриминации в отношении женщин были заложены уже в самых первых международных документах в области прав человека. В преамбуле Всеобщей декларации прав человека, принятой ООН 10 декабря 1948 года, отмечается, что она должна рассматриваться в качестве стандарта, к достижению которого должны стремиться все народы и все государства. Не являясь договором, Всеобщая декларация прав человека, тем не менее, стала одним из основных источников не только международного, но и национального права, моделью, которая широко используется многими странами в их конституциях. Ст. 2 Декларации гласит, что каждый человек должен обладать всеми правами и свободами, провозглашенными в Декларации, без какого бы то ни было различия в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения. На базе этой статьи Декларации в последующие 50 лет развивалось все международное и национальное антидискриминационное законодательство.

Следующим этапом было одновременное принятие в 1966 году двух пактов: Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта о социальных, экономических и культурных правах. В развитие положения, закрепленного Всеобщей декларации прав человека, в пактах содержатся статьи, запрещающие дискриминацию людей по какому-либо основанию, в т. ч. и по признаку пола.

Понятие «дискриминация», закрепленное во Всеобщей декларацией прав человека и Международных пактах, стало приобретать, особенно применительно к проблеме равноправия полов, новые оттенки. В науке и в законодательстве речь стала идти, в зависимости от целей и последствий дискриминации, о ее «негативных» и «позитивных» подвидах. При этом под негативной дискриминацией понимаются любые ущемления в правах, а под позитивной — всякого рода льготы и преимущества. Как негативная, так и позитивная дискриминация может быть не только прямой, т. е. закрепленной в законах (дискриминация де-юре), но и косвенной, т. е. складывающейся в реальной жизни (дискриминация де-факто). При этом для устранения дискриминации де-факто государства должны воздерживаться от любых дискриминационных действий или практик. Кроме того, они должны запретить дискриминацию женщин частными лицами и организациями⁴.

⁴ The United Nations and International law.-American Society of International law and Cambridge University Press, 1999. P. 194.

На определенном этапе развития международного права были выделены так называемые права третьего поколения — коллективные права. Это специальные права тех категорий граждан, которые по социальным, политическим, физиологическим или каким-либо иным причинам не имеют равных с другими гражданами возможностей осуществления общих для всех людей прав и свобод и в силу этого нуждаются в определенной поддержке со стороны как государства, так и международного сообщества в целом. Круг носителей таких прав достаточно широк — это несовершеннолетние, пенсионеры, инвалиды, безработные, беженцы и лица некоренной национальности. Помимо перечисленного, носителями подобных прав являются и женщины, поскольку они в силу причин, прежде всего физиологического характера, не имеют равных с мужчинами возможностей осуществления общих для всех людей прав человека и, следовательно, нуждаются в особой защите государства.

Помимо ряда законодательных актов общего характера, затрагивающих положение женщин, ООН приняла и ряд специализированных документов, направленных на регламентацию именно этой категории субъектов права. Так, в 1967 году ООН приняла Декларацию о ликвидации дискриминации в отношении женщин, а в 1979 году — Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Конвенция устанавливает общие принципы и меры достижения равных прав для женщин во всем мире. Согласно ст. 29 Конвенции, любой спор между двумя или несколькими государствами-участниками относительно толкования или применения настоящей Конвенции, не решенный путем переговоров, передается по просьбе одной из сторон на арбитражное разбирательство. Если в течение шести месяцев с момента подачи заявления сторонам не удалось прийти к согласию относительно организации арбитражного разбирательства, любая из сторон может передать данный спор в Международный суд путем подачи заявления в соответствии со статусом Суда.

СССР ратифицировал эту Конвенцию в 1980 году. После распада Советского Союза его правопреемником по международным пактам и договорам, в т. ч. и по вышеназванной Конвенции, стала Российская Федерация.

В рамках Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин функционирует Комитет, в задачу которого входит рассмотрение представляемых государствами-участниками каждые четыре года докладов о законодательных, судебных, административных и иных мерах, принятых для выполнения положений Конвенции ООН 1979 года, и о достигнутом в этом вопросе прогрессе⁵.

6 октября 1999 года Генеральной Ассамблеей ООН был одобрен Факультативный протокол к Конвенции 1979 года (он действует и в отношении Российской Федерации), допускающий право подачи женщинами и женскими неправительственными организациями индивидуальных жалоб о нарушении Конвенции. Жалобы в Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин могут направляться отдельными лицами, группой лиц или организациями, понесшими ущерб или в иной форме пострадавшими в результате нарушения прав, предусмотренных в Конвенции.

Принятие Конвенции ООН 1979 года закрепило на уровне международного права задачу выравнивания прав и возможностей мужчин и женщин. Впервые появился специально посвященный этой проблеме международный документ. Тем не менее, в ходе Всемирной конферен-

⁵ Winter J. Human rights Human wrongs. A guide to the Human Rights machinery of the United Nations.-British Irish Watch? 1999. P. 73.

ции по положению женщин (Найроби, Кения, 1985 г.) стало ясно, что ратификация Конвенции не способствовала в полной мере ускорению экономического роста развивающихся стран, что должно было позволить расширить масштабы участия женщин в процессах экономического и социального развития.

Существенный вклад внесла Найробийская конференция и в трактовку понятия «равенство полов». Равенство стало рассматриваться не просто как правовое понятие, т. е. ликвидация дискриминации де-юре, но и как равенство прав, обязанностей и возможностей для участия женщин в процессе развития не только в качестве пользователей его благами (бенефициаров), но и в качестве активной действующей силы⁶.

Вопрос о насилии по отношению к женщинам как в условиях военной конфронтации и любых вооруженных конфликтов, так и в мирное время впервые был включен в качестве самостоятельного пункта в повестку дня Всемирной конференции по правам человека, состоявшейся летом 1993 года в Вене. В принятых Венской конференцией документах провозглашается, что нарушения прав женщин в ситуациях вооруженных конфликтов являются нарушениями основополагающих принципов международного права в области прав человека и гуманитарного права. В Декларации конференции подчеркивается также важность работы по прекращению насилия в отношении женщин в общественной и частной жизни, ликвидации всех форм сексуальных посягательств, эксплуатации и незаконной торговли женщинами, по устранению пагубных последствий, связанных с определенной традиционной или укоренившейся в обычаях практикой, предрассудками, обусловленными культурой, и с религиозным экстремизмом.

Всемирная конференция по правам человека в Вене рекомендовала Генеральной Ассамблее принять Декларацию о насилии в отношении женщин и настоятельно призвала государства бороться против этого явления. В том же году была принята Декларация об искоренении насилия в отношении женщин. В ней государства-члены ООН обязываются включать в доклады о правах человека, предоставляемые в органы ООН, информацию, касающуюся насилия в отношении женщин и мер, принимаемых по его искоренению, а также анализ тенденций в данном вопросе. Кроме того, Комиссией ООН по правам человека был назначен специальный докладчик по вопросу о насилии в отношении женщин.

Четвертая Всемирная конференция по положению женщин (Пекин, 1995 г.), на которой присутствовали 35 тысяч участниц со всего мира, констатировала значительное ухудшение положения женщин во всем мире за истекшие десять лет, в т. ч. и в связи с отсутствием эффективных механизмов контроля за выполнением государствами обязательств в области прав женщин как на международном, так и на национальном уровнях. На конференции были разработаны предложения, призванные способствовать восполнению этого пробела международным сообществом, а также каждым государством, ратифицировавшим Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

Во исполнение данного решения Российской Федерацией была принята Концепция улучшения положения женщин в РФ⁷ и образована Комиссия для обеспечения согласованных действий заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по улучшению положения женщин.

⁶ Поленина С. Права женщин в системе прав человека: международный и национальный аспект. М., 2000. С. 10.

⁷ Постановление правительства РФ от 6 января 1996 г.

Проблема искоренения дискриминации в отношении женщин отражается в деятельности других специализированных органов ООН, имеющих нормотворческие функции в области охраны и иных прав человека. Некоторые из этих структур ООН обладают также правомочием международного контроля.

Комиссия по правам человека ООН — основной правозащитный орган этой системы. Каждый год Комиссия рассматривает по разным пунктам повестки дня вопросы, связанные с защитой женщин, такие, как: траффинг женщин и девочек, искоренение насилия по отношению к женщинам, интеграция прав женщин в систему ООН⁸.

Также следует упомянуть Международную организацию труда (МОТ). Принятая МОТ 29 июня 1951 года Конвенция № 100 о равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности (ратифицирована СССР 4 апреля 1956 г.) впервые закрепила принцип, согласно которому ставки вознаграждения за труд равной ценности должны определяться без дискриминации по признаку пола. При этом Конвенция предусматривает, что вознаграждение включает в себя обычную, основную или минимальную заработную плату или обычное или минимальное жалование и всякое другое вознаграждение, предоставленное прямо или косвенно в деньгах или в натуре предпринимателем трудящемуся в силу выполнения последним какой-либо работы.

* * *

Всеобщая декларация прав человека и пакты ООН стали основой развития региональных систем защиты прав человека.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция) (4 ноября 1950 г.) — это международно-правовой договор, согласно которому значительная часть европейских государств, включая Россию, взяли на себя обязательства соблюдать основополагающие права человека. Конвенция общепризнанна как один из ключевых документов в контексте современного международного права, так как она:

- установила первую международную процедуру жалоб и первый международный суд для рассмотрения вопросов, связанных с нарушениями прав человека;
- привела к развитию на ее основе беспрецедентной по масштабу и значению судебной практики⁹.

Ст. 14 Европейской конвенции по аналогии со ст. 2 Всеобщей декларации прав человека закрепляет положение о запрете дискриминации, в т. ч. по признаку пола. В течение долгого времени это право было субсидиарным, т. е. его нарушение могло быть обжаловано только при условии обжалования какого-либо другого права, закрепленного Конвенцией. Однако, признавая чрезвычайную важность этого положения, был утвержден дополнительный, 12-й протокол к Конвенции (4 ноября 2000 г.), согласно которому нарушение права на запрещение дискриминации может быть обжаловано самостоятельно. В настоящее время этот протокол еще не вступил в силу.

Эффективность Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод обусловлена двумя моментами. Во-первых, она является

⁸ Human Rights Reference book. Netherlands Ministry of Foreign Affairs, Human Rights < good Governance and Democratisation Department, 1999. P. 91.

⁹ Henry J. Steiner and Philip Alston. International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals. Published in the United States by Oxford University Press Inc., New York, 1996. P. 571.

договором, обязательным для выполнения государствами, принявшими его. Во-вторых, Конвенцией установлен международно-правовой механизм, обеспечивающий возможность обжалования нарушений положений Конвенции не только государствами, но и частными лицами и организациями. Поскольку решения Европейского суда обязательны для выполнения государствами, относительно которых они вынесены, Конвенция и прецедентное право Суда являются основой правового регулирования положения женщин и на национальном уровне.

Конвенция посвящена защите гражданских и политических прав. Социально-экономические и культурные права регулируются отдельным региональным международно-правовым документом — Европейской социальной хартией, принятой 18 октября 1961 года. Европейская социальная хартия воспроизводит ряд положений Конвенции МОТ, касающихся защиты трудовых прав работающих по найму женщин: право на равную оплату за равный труд; право на отпуск по беременности и родам; право на перерывы для кормления ребенка и др. (ст. 4, 8). Различия между этими двумя действующими в масштабах Европы конвенциями весьма существенно, так как Хартия не предусматривает механизма индивидуальной жалобы на нарушение закрепленных в ней прав.

Являясь с точки зрения международного права региональными документами, Европейская конвенция и Европейская социальная хартия внесли весомый вклад в дело унификации в Европе регламентации прав человека, в т. ч. и под углом зрения равноправия полов. Об этом свидетельствует хотя бы тот факт, что с начала 70-х годов Европейский суд вынес более 50 решений, призванных способствовать реализации принципа равных прав мужчин и женщин.

В этой связи следует также упомянуть европейские органы, работающие в области защиты прав женщин. Задачей Европейского комитета по вопросам равенства между женщинами и мужчинами является привлечение общественного внимания к равным возможностям женщин во всех сферах деятельности Совета Европы. Комитет проводит исследования положения женщин в европейском обществе и способствует взаимодействию Совета Европы и его членов в этой области.

Европейский Комитет по равным возможностям для женщин и мужчин имеет широкий мандат полномочий: подготовка проектов резолюций для Генеральной Ассамблеи, последующие действия по вынесенным резолюциям, взаимодействие с различными органами Совета Европы¹⁰.

В Конституции РФ закреплен принцип недискриминации на основании пола (ст. 19). Кроме того, Россия ратифицировала практически все существующие международные документы по правам человека и предоставляет в соответствующие органы доклады о выполнении своих международных обязательств, в т. ч. по правам женщин.

¹⁰ Human Rights Reference book. Netherlands Ministry of Foreign Affairs, Human Rights, Good Governance and Democratisation Department, 1999. P. 92.

ПОЛОЖЕНИЕ ЖЕНЩИН В ЗОНЕ ВООРУЖЕННОГО КОНФЛИКТА В ЧЕЧЕНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

О. Трусевич

Женщины остаются одной из уязвимых и дискриминируемых групп населения. Они не только становятся жертвами «второй чеченской войны», но также все более активно вовлекаются в конфликт¹¹.

Вопреки установившемуся стереотипу «угнетенной женщины востока», женщины в чеченском обществе играли активную роль и в досоветские, и в советские времена. Подчас эта активная социальная позиция делает их мишенью и сейчас. Так, в ночь с 29 на 30 ноября 2002 г. была убита М. Умажева, глава администрации с. Алхан-Кала Грозненского (сельского) района, занимавшая этот пост с июня 2001 г. по сентябрь 2002 г.¹² В ее дом ворвались четверо российских военнослужащих и провели несанкционированный обыск. После этого они вывели Умажеву во двор и застрелили. Убийство Умажевой следует квалифицировать как политическое и совершенное агентами властей. Умажева, глава сельского Совета старейшин (неформальной традиционной структуры), была выдвинута на пост главы администрации жителями с. Алхан-Кала. Не обращая внимания на угрозы представителей федеральных сил, она отстаивала интересы жителей села и, безусловно, стала общественным деятелем, заметным в Чечне и за ее пределами¹³.

* * *

Массированные и неизбирательные бомбардировки и обстрелы¹⁴, приводившие к массовой гибели гражданского населения, закончились в Чеченской Республике еще в первой половине 2000 г. Тогда же происходи-

¹¹ Публикации на тему положения женщин в Чеченской Республике немногочисленны. Эта проблема не является предметом специального обсуждения. Описание ситуации на период начала «второй чеченской войны» дано в: Трусевич О. Положение женщин, оказавшихся на территории вооруженного конфликта в Чеченской Республике в 1999—2000 гг. // Доклад о соблюдении прав женщин в РФ в сб.: Права человека в регионах РФ. М., 2000.

¹² Подробнее см.: «Малика Умажева убита представителями федеральных сил» — сообщение на сайте «Мемориала» (www.memo.ru).

¹³ О ней писали «Лос-Анджелес таймс», «Новая газета», «Новые известия» и др. издания. Ее приглашали в Москву на конференцию по поиску путей мирного урегулирования вооруженного конфликта в Чечне, которая проходила 9—10 ноября 2002 г.

¹⁴ См., например: Нарушение прав человека и норм гуманитарного права в ходе вооруженного конфликта в Чечне. Вып. 1. «Точечные удары»; Неизбирательное применение силы федеральными войсками. Сентябрь-октябрь 1999 г. // Доклад ПЦ «Мемориал». М., 1999.

ли убийства мирных жителей (включая женщин) в ходе «зачисток» населенных пунктов¹⁵.

Однако в дальнейшем «зачистки» повторялись снова и снова (в некоторых селах по 20—30 раз). При этом имели место не только грабежи и грубое обращение, но и стрельба, приводящая к убитым и раненым, а среди них — женщины: они нередко пытались вмешаться, полагая, что военные не будут стрелять.

14 января 2001 г., в ходе «зачистки» в с. Старые Атаги¹⁶, когда российские военнослужащие попытались задержать 37-летнего Х. Эльжуркаева, инвалида, больного туберкулезом, на том основании, что у него в доме в ходе обыска были обнаружены старые газеты, в одной из которых («Ичкерия») была помещена фотография президента Чеченской Республики Ичкерия (ЧРИ) А. Масхадова, пострадали женщины, защищавшие Эльжуркаева.

Опасаясь, что после задержания Эльжуркаев может «исчезнуть», женщины требовали объяснить, в чем его обвиняют. Не получив внятного ответа, женщины вырвали задержанного из рук солдат и окружили его кольцом. Военные попытались силой отбить Х. Эльжуркаева, но натолкнулись на сопротивление. Тогда солдаты избили женщин, затем применили слезоточивый газ и огнестрельное оружие. Одна из женщин погибла, остальные получили огнестрельные ранения, ушибы и химические отравления.

Женщины пытались вступаться за своих родственников и при «адресных спецоперациях», когда по ночам приезжающие на бронетранспортерах сотрудники федеральных силовых структур задерживают и увозят людей, — и иногда впоследствии тоже «исчезали». Так, 20 апреля 2001 г. около пяти часов утра в своем доме в с. Алхан-Юрт Урус-Мартановского района была задержана и «исчезла» А. Джаубатырова¹⁷, 1957 г. р. Взломав окно и дверь, военные ворвались в дом и открыли стрельбу. Закончив несанкционированный обыск и не найдя ничего недозволенного, они задержали М. Эльсиева, сына Джаубатыровой. При этом военные не объяснили, в чем он подозревается. После того как Джаубатырова стала настойчиво требовать объяснений, звать людей на помощь, ее тоже задержали.

На обращения родственников во всех районных силовых структурах заявили о непричастности к случившемуся. Впоследствии в районной администрации удалось неофициально выяснить, что задержание произвели сотрудники райотдела ФСБ и задержанные были отправлены на военную базу в Ханкале. Родственники обращались в военную прокуратуру, в республиканские административные и силовые структуры, но точное местонахождение задержанных установить не удалось.

Подчас тела пропавших женщин находят со следами пыток и насильственной смерти, взорванные или иным образом изуродованные, чтобы исключить идентификацию. Именно поэтому не всегда удается опознать останки. Иногда все же личности жертв внесудебных казней удается установить.

¹⁵ В частности, в г. Грозном, в Старопромысловском районе и в пос. Новые Алды. О последнем см. Нарушение прав человека и норм гуманитарного права в ходе вооруженного конфликта в Чечне. Вып. 2. «Зачистка»; Преднамеренные преступления против мирного населения // Доклад ПЦ «Мемориал». М., 2000.

¹⁶ Подробнее см.: Нарушение прав человека и норм гуманитарного права в ходе вооруженного конфликта в Чечне. Вып. 3. «Контртеррористическая операция»; Поселок Старые Атаги. Сентябрь 1999 — май 2002 гг. // Доклад ПЦ «Мемориал». М., 2002.

¹⁷ Права человека в регионах Российской Федерации. М., 2002.

В ночь на 28 января 2003 г. в г. Урус-Мартане в своей квартире в жилом доме, находящимся примерно в 300 м от комендатуры, вооруженными людьми была задержана и увезена в сторону комендатуры С. Хурикова (в девичестве Цагараева), 1977 г. р.¹⁸ На следующий день ее родственники обратились с заявлениями во все силовые структуры и прокуратуру Урус-Мартановского района, но везде их обращения остались безрезультатными, сотрудники ведомств отрицали свою причастность к ее задержанию.

10 февраля на окраине с. Белгатой Шалинского района местные жители обнаружили труп молодой женщины, без головы и обеих рук, с множественными ранениями и следами пыток. Тело перевезли в сельскую мечеть, и через три дня захоронили, сохранив одежду для опознания. Приехавшие в с. Белгатой родственники Хуриковой опознали вещи, а 21 февраля вскрыли захоронение и опознали тело. Ранее муж С. Хуриковой, преподаватель исламской школы, погиб в 1999 г. при бомбардировке г. Урус-Мартана, а ее брат, полевой командир М. Цагараев, был убит в 2001 г.

Но было бы ошибкой полагать, что жители Чечни становятся жертвами внесудебных казней исключительно из-за своих связей с экстремистами или силами сопротивления в целом. В ходе вооруженного конфликта гибнут ни в чем неповинные люди.

З. Джаватханова, 35 лет, жительница с. Нохчи-Келой Шатойского района, мать пятерых детей, беременная, была убита российскими спецназовцами 11 января 2002 г., когда возвращалась в свое село из г. Шатой, где посещала врача по поводу своей беременности¹⁹. Утром 11 января 2002 г. в селах юго-восточной части Шатойского района началась спецоперация. В районе с. Дай был высажен десант²⁰. Десантники устроили засаду, днем ими была обстреляна двигавшаяся по дороге автомашина УАЗ с шестью людьми, включая Джаватханову. Три человека были убиты, трое, включая женщину, захвачены военнослужащими, уведены, подвергнуты допросу под пыткой и убиты. Их тела поместили в УАЗ и подожгли его²¹.

Женщины нередко подвергаются и сексуальному насилию. Но такого рода преступления чаще всего не только не расследуются, но замалчиваются как из-за откровенного нежелания прокуратуры предпринимать следственные действия, так и по причине традиционного для Северного Кавказа табуирования этой сферы.

11 ноября 2002 г. военнослужащими при въезде в г. Шали были незаконно задержаны пять человек: водитель и четыре его пассажира²². Трое из задержанных были освобождены. Военные также отпустили, предварительно изнасиловав, двух ехавших в такси женщин. Двое мужчин-пассажиров, В. Агуев и Х.-М. Абубакаров, «исчезли». Прокуратура не только сама не возбудила уголовное дело, но и отказалось сделать это после запроса ПЦ «Мемориал»²³.

¹⁸ Подробнее см.: «Выяснились подробности обнаружения тела женщины, похищенной представителями федеральных сил» (www.memo.ru).

¹⁹ Подробнее см.: «Трагические события в Шатойском районе. Янв. 2002 г.» (www.memo.ru).

²⁰ Отрядом командовал полковник В. Плотников.

²¹ Все погибшие — мирные жители: директор школы 65 лет, завуч школы 44 лет, лесник 44 лет, водитель 45 лет и один молодой человек 31 года.

²² Подробнее см.: «Безнаказанность преступников делает необходимым создание Международного трибунала. 6 марта 2003 г.» (www.memo.ru).

²³ Уголовное дело было возбуждено только три месяца спустя, когда сотрудники «Мемориала» явились в прокуратуру вместе с матерью одного из «исчезнувших».

Иногда материалы прокурорской проверки потрясают своим цинизмом. Так, об эпизодах двух «зачисток» в с. Старые Атаги прокуратура пишет²⁴.

«При детальной проверке поступивших заявлений о покушении на изнасилование военнослужащими жительниц села таких фактов не установлено. Из объяснения М. Т. И. и М. М. И., И. Л. С., К. М. В.²⁵ следует, что военнослужащие предлагали им вступить с ними в половую связь и выражались при этом нецензурно, брали за руки, гладили по телу. В своих объяснениях они отрицают применение к ним насилия со стороны военнослужащих для достижения указанной цели...»

Проверкой поступивших сведений о якобы неоказании медицинской помощи беременной Ю. Л. Ш. установлено следующее: 29.01.02 в 09 ч. 30 м. г. Ю. Л. Ш.... родила мертвого ребенка, поскольку ее беременность проходила с патологиями...»

Сотрудники федеральных силовых структур, совершившие изнасилование, могли рассчитывать на безнаказанность, учитывая не только бездействие прокуратуры, но и снисходительность судов. По сведениям Генеральной прокуратуры²⁶, за время второй чеченской войны имели место только два случая осуждения военнослужащих за изнасилование, причем оба раза наказание было условным. При этом во втором случае жертва была не чеченкой. Речь идет о безнаказанности, независимо от этнической принадлежности жертв.

Тяжкие страдания выпадают на долю родственников жертв вооруженного конфликта, прежде всего «исчезнувших» после задержания. Так, Ж. Агуева, мать задержанного военными и «исчезнувшего» В. Агуева (см. выше)²⁷, пыталась добиться от официальных инстанций хоть каких-то действий по поиску ее похищенного сына. Юридически неграмотная сельская жительница прошла по пути, по которому до нее прошли тысячи человек. Прежде всего она попыталась «решить вопрос» через посредников, наживающихся на комиссионных за выкуп задержанных людей. Потом она обратилась в РОВД Курчалоевского и Шалинского районов, в райотдел ФСБ Шалинского района, в прокуратуру Чечни и даже в ГАИ. Везде ее «отфутболивали», направляя в другие инстанции. Только в феврале 2003 г. сотрудники «Мемориала» встретились с Ж. Агуевой. 17 февраля 2003 г. она написала заявление на имя прокурора Чечни В. Кравченко и в сопровождении сотрудника ПЦ «Мемориал» пошла на прием в прокуратуру. Только тогда, исключительно благодаря настойчивости сотрудника ПЦ «Мемориал», заявление от Ж. Агуевой было принято. Но в результате безответственного отношения работников прокуратуры время для спасения человека, для поиска похищенных и наказания виновных было потеряно.

Очевидно, что в условиях продолжавшегося вооруженного конфликта опасность для женщин, как и для всего невоюющего населения, исходит от обеих сторон. Женщины гибнут при террористических актах, организуемых в людных местах. Женщины порою выбираются сознательно как объект атаки. Так, 27 ноября 2000 г. была убита Л. Нецветова, инспектор

²⁴ Ответ из прокуратуры Чеченской Республики. Исх. № 15/40-1538-02 от 17 июля 2002 г. на запрос ПЦ «Мемориал». Вх. № 58/02 от 2 февраля 2002 г.

²⁵ Жительницы села, чьи имена и адреса мы сочли возможным не публиковать.

²⁶ Ответ. Исх. № 52-3804-03 от 25 апреля 2003 г. за подписью заместителя Генерального прокурора РФ С.Н. Фридинского на запрос, направленный от имени депутата Государственной Думы РФ С. Ковалева. Исх. № 23289-КС от 17 января 2003 г. Ответ размещен на сайте «Мемориала».

²⁷ Подробнее см.: «Безнаказанность преступников делает необходимым создание Международного трибунала. 6 марта 2003 г.» (www.memo.ru).

отдела кадров Грозненского университета. Утверждается, что это была месть: Нецветова якобы не препятствовала выемке, проведенной российскими спецслужбами в архиве отдела кадров университета.

На практике оказывается сложно выделить такого рода убийства на общем высоком криминальном фоне. Например, 28 июня 2002 г. в Чечне были убиты четыре женщины. На рынке в г. Грозном неизвестный расстрелял 23-летнюю Х. Махмаеву. В Заводском районе города был найден труп молодой женщины с признаками насильственной смерти. В ст. Наурская неизвестные расстреляли двух женщин — 23-летнюю А. Баташеву и 30-летнюю Т. Хаджиеву. Женщины оказываются жертвами по причине той же незащитности, что и другие уязвимые группы — например, нечеченское население.

Отдельно следует отметить убийства женщин, чье поведение не соответствует общепринятому в Чечне. Известно, что были убиты несколько женщин, содержавших кафе, где продавалось спиртное и куда заходили российские военные²⁸. В условиях общего регресса и отчетливых тенденций «неоархаического возрождения», с одной стороны, и религиозного экстремизма — с другой, эти убийства можно считать крайней формой нетерпимости.

По сведениям, содержащимся в «Хронике насилия» ПЦ «Мемориал», в 2002 г. на каждые десять погибших на территории Чеченской Республики гражданских лиц — одна женщина²⁹. В заведомо не полной «Хронике» сообщается о 60 убитых в ходе вооруженного конфликта женщинах за год. Всего их погибло по крайней мере вдвое больше³⁰. Это число все равно существенно выше фонового по России уровня убийств женщин, учитывая, что численность населения республики составляет примерно 600 тыс. человек³¹.

В то же время нельзя отрицать, что растет число женщин, вовлеченных в конфликт. Их имена становятся известны в связи с участием в террористических актах. Один из первых подобных случаев — убийство женщиной-камикадзе военного коменданта Урус-Мартановского района Гаджиева в ноябре 2001 г. Более половины (18 из 32 человек), участвовавших в захвате заложников 23 октября 2002 г. в Театральном центре на Дубровке и убитых 26 октября в ходе штурма, — женщины.

* * *

Нарушения прав человека в Чечне связаны не только непосредственно с вестующимися военными действиями, но также, опосредованно, с общим социально-экономическим ухудшением ситуации.

²⁸ Рассказывали, что эти женщины также отличались вольным поведением.

²⁹ Всего убитых жителей республики за год — 720 человек, из них членов вооруженных формирований Ичкерии — 52, чеченских милиционеров — 109, 559 — мирных жителей, из которых мужчин — 436, женщин — 60, моложе 18 лет — 31 (цифры не сходятся, поскольку у 32 тел не установлены пол и возраст). Можно считать достоверным, что 372 человека, т. е. две трети, погибли по вине силовых структур России и Чечни.

³⁰ Например, согласно внутриведомственной статистике МВД РФ, обнародованной весной 2003 г., за 2002 г. погибли 1132 гражданских лица (мужчины и женщины), в то время как в «Хронике» ПЦ «Мемориал» сообщалось о 559 погибших.

³¹ Результаты переписи октября 2002 г. (1 млн 88 тыс. жителей) см.: «Результаты переписи в Чечне: демографическое чудо, политический мираж или финансовая афера?» на сайте «Мемориала». Подробнее о демографической статистике Чечни последнего десятилетия см.: Черкасов А. Книга чисел: Демография, потери населения и миграционные потоки в зоне вооруженного конфликта в Чеченской Республике; Чечня, три года спустя: Живые и мертвые (www.memo.ru).

В течение последнего десятилетия на территории Чечни была практически полностью разрушена социально-экономическая инфраструктура. Это не могло не отразиться на положении женщин в республике. Большинство мужчин не имеют работы, лишены возможности свободно передвигаться, предпринимать шаги к активной деятельности — социальной, экономической и т. п. В результате женщины несут непомерные и моральные и физические нагрузки. Женщина, имеющая семью, вынуждена, как правило, сама заботиться о материальном обеспечении. Именно женщины выполняют тяжелую низкооплачиваемую работу. Других легальных источников дохода в Чечне практически нет. Даже таких рабочих мест в разрушенной республике недостаточно, и, в основном, семьи выживают за счет различных видов гуманитарной помощи, а также пособий и пенсий. Государственные службы не собирают сведения об остро нуждающихся семьях. Зачастую, не в силах преодолеть бюрократические барьеры, чеченцы лишаются социальной помощи и оказываются за чертой бедности. Вопреки мусульманским и вайнахским традициям, нередко оказываются брошены на произвол судьбы женщины, получившие физические и психические травмы в ходе военных действий, потерявшие мужей и оставшиеся с детьми без кормильца.

Фактически полностью разрушена система образования. Девочки-подростки не могут получить полноценное среднее образование, а способности талантливых женщин в самых разных областях оказываются невостребованными и нереализованными.

В заключение следует сказать, что сведения о положении женщин в зоне вооруженного конфликта в Чечне практически не собраны, не систематизированы и не осмыслены. Эта актуальная задача еще ждет решения³².

³² В 2003 г. такой проект осуществляет Общественная благотворительная организация «Женское достоинство».

ТЕМАТИЧЕСКИЕ СТАТЬИ

ПОЛОЖЕНИЕ ДЕТЕЙ

Н. Кравчук

Статистические данные

На начало 2002 г. численность детей в возрасте до 18 лет в Российской Федерации составила 31,6 млн чел. За 1999—2001 гг. число детей в стране сократилось на 2,3 млн. Их доля в общей численности сократилась с 23,3% на начало 2000 г. до 22% на начало 2001 г.¹ В очередном Государственном докладе о положении детей в Российской Федерации, представленном в 2002 г., отмечается, что демографические процессы, происходящие в России, являются крайне неблагоприятными: имеют место высокая смертность, низкая рождаемость, рост числа разводов, увеличение числа рожденных вне брака детей. Продолжает расти число детей, оставшихся без попечения родителей. Так, если в 1999 г. было выявлено 113,9 тыс. таких детей, в 2000 г. — 123,2 тыс., то в 2001 г. — 128,1 тыс. (т. е. на 4% больше, чем в предыдущем году). Всего число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в 2001 г. достигло 685,1 тыс. человек².

В 2001 г. у родителей, лишенных родительских прав, было отобрано 56,4 тыс. детей, что на 6,2% больше, чем в 2000 г., и на 21,1% больше, чем в 1999 г.³

Существующий механизм защиты прав детей

Правовое положение несовершеннолетних в России, а также органов, уполномоченных государством на их защиту, в последние годы стало еще более подробно регламентировано, однако ситуация с реализацией несовершеннолетними их прав не улучшилась.

Основополагающим правом ребенка, закрепленным как на международном⁴, так и на национальном уровне, является его право на защиту (ст. 45 Конституции РФ). Это право, как и другие права, закрепленные в Конституции РФ, является неотчуждаемым и принадлежит каждому от рождения (ст. 17 Конституции РФ). При этом государство обязано не только создавать систему защиты прав и свобод, в которую должны быть объединены различные органы, предназначенные для защиты прав и свобод гражданина, но и предусматривать и устанавливать четкие процедуры такой защиты⁵.

¹ Государственный доклад «О положении детей в Российской Федерации. 2002 год». М., 2002. С. 4—5.

² Там же. С. 42.

³ Там же.

⁴ Ст. 3 Конвенции ООН о правах ребенка.

⁵ Конституция Российской Федерации: Комментарий. М.: Юрист, 1997. С. 100.

В развитие Конституционного положения право несовершеннолетнего на защиту закрепляется в ст. 56 СК РФ (следует отметить, что в ранее действовавшем Кодексе о браке и семье РСФСР данное право ребенка предусмотрено не было). Помимо общего положения о праве ребенка на защиту своих прав и интересов, статья закрепляет принципиальное положение о праве ребенка на защиту от злоупотреблений со стороны родителей (или лиц, их заменяющих) и право самостоятельно обращаться за защитой. Более того, этой же статьей предусмотрена обязанность должностных лиц организаций и иных граждан, которым станет известно об угрозе жизни или здоровью ребенка, о нарушении его прав и законных интересов, сообщить об этом в орган опеки и попечительства. Орган опеки и попечительства обязан при получении таких сведений принять необходимые меры по защите ребенка.

При том, что в Семейном кодексе закреплено право ребенка на самостоятельное обращение в суд начиная с 14-летнего возраста, законодательство не предусматривает механизма обращения ребенка в административные и судебные органы. Между тем, отсутствие данного механизма препятствует реализации и защите прав несовершеннолетнего в случаях отсутствия у него законных представителей или при конфликте с ними.

Определенные надежды в этом отношении возлагались на новый Гражданско-процессуальный кодекс⁶, однако данная возможность в нем также не предусмотрена.

Судебный порядок защиты прав несовершеннолетних в России имеет ряд особенностей. В первую очередь это связано с тем, что по понятным причинам дети практически не способны самостоятельно защищать свои права и отстаивать собственные интересы, а, следовательно, нуждаются в особенной — усиленной защите. Кроме того, на протяжении длительного времени дети воспринимались исключительно в качестве объекта, а не субъекта прав. Это наложило свой отпечаток как на нормативную базу, определяющую правовое положение детей, так и на правосознание рядовых граждан и должностных лиц. Так, несмотря на то, что, согласно ст. 57 СК РФ, учет мнения ребенка, достигшего десятилетнего возраста, обязателен, за исключением случаев, когда это противоречит его интересам, практика показывает, что органы опеки и попечительства, а также суд далеко не всегда учитывают мнение ребенка, ссылаясь на его легкую внушаемость. Это связано с тем, что общество после долгих лет отношения к ребенку исключительно как к объекту прав и обязанностей родителей еще не готово воспринять ребенка как субъекта права.

В соответствии со ст. 37 нового ГПК РФ, основной особенностью защиты прав несовершеннолетних в судебном порядке является то, что в судебном процессе интересы ребенка представляют его законные представители (родители, усыновители, опекуны и попечители), хотя суд, как правило, обязан привлекать к участию в делах и самих несовершеннолетних в возрасте от 15 до 18 лет. Данная статья также предполагает наличие закона, который определяет случаи, когда несовершеннолетний в возрасте от 14 до 18 лет имеет право лично защищать в суде свои права и охраняемые законом интересы по делам, возникающим из семейных и иных правоотношений. Привлечение к участию в таких делах родителей, усыновителей или опекунов-попечителей для оказания помощи несовершеннолетним зависит от усмотрения суда. Однако такой закон до сих пор не принят.

⁶ Вступил в действие с 1 февраля 2003 г.

При том, что в ст. 56 СК РФ закреплено право ребенка самостоятельно обратиться в суд для защиты собственных прав по достижении 14 лет, реальных предпосылок для осуществления данного права пока не существует, т. к. действующее гражданско-процессуальное законодательство не определяет положение несовершеннолетнего участника гражданского процесса, утратившего родительское попечение или пытающегося защитить свои права именно от родителей.

В рамках осуществляемой судебной реформы и ожидается внедрение ювенальной юстиции. 15 февраля 2002 г. Государственная Дума РФ приняла в первом чтении закон о введении на территории России ювенальных судов, т. е. судов для несовершеннолетних. В случае успешного введения ювенальных судов могут сократиться сроки предварительного заключения несовершеннолетних обвиняемых, которые на сегодняшний день, как и взрослые заключенные, проводят в СИЗО в ожидании суда месяцы и годы⁷.

Что касается защиты прав ребенка в административном порядке, то в России предусмотрена целая система государственных органов, в чьи обязанности входит защита прав несовершеннолетних. Согласно п. 1 ст. 8 СК РФ, защита осуществляется государственными органами и органами опеки и попечительства при местном самоуправлении. При этом органы опеки и попечительства в своей деятельности фактически представляют государство. Помимо защиты прав детей, находящихся под попечением у родителей, эти органы выступают в качестве единственного защитника прав детей, лишенных родительского попечения, т. е. выступают со стороны государства в случаях, когда нарушены права ребенка и законный представитель либо отсутствует, либо не выполняет своих обязанностей.

Ст. 121 СК РФ закрепляет участие органов опеки и попечительства в защите наиболее в этом нуждающейся категории — детей, оставшихся без попечения родителей. Именно на органы опеки возложена обязанность выявлять детей, оставшихся без попечения родителей, вести учет таких детей и, исходя из конкретных обстоятельств утраты попечения родителей, избирать формы устройства этих детей, а также осуществлять последующий контроль за условиями их содержания, воспитания и образования. При этом в Семейном кодексе особо введен запрет на выявление и устройство детей, оставшихся без попечения родителей, другими юридическими и физическими лицами. Устанавливая эту норму, законодатель, вероятно, руководствовался необходимостью сохранить централизацию учета детей, оставшихся без родительского попечения, и их устройства. Однако представляется ошибочным распространять этот запрет и на деятельность по выявлению детей, лишившихся родительского попечения. Даже в том случае, если такая деятельность останется обязанностью только органов опеки и попечительства, то для остальных юридических и физических лиц, имеющих возможность ее осуществлять, она должна быть правом, отчего только повысится уровень эффективности работы органов опеки и попечительства по защите прав ребенка.

Помимо разноплановой деятельности органов опеки и попечительства, защищать детей должны: комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы внутренних дел, прокуратура, Уполномоченный по правам человека в РФ и уполномоченные по правам ребенка в субъектах РФ. На сегодняшний день институт уполномоченного по правам ре-

⁷ В России появятся ювенальные суды // ИА «ПРИМА». 2002. 15 фев.

бенка введен в 11 субъектах РФ⁸. Функции уполномоченного по правам ребенка заключаются в том, чтобы обеспечивать государственную защиту прав, свобод и законных интересов ребенка. Предполагается, что главное внимание уполномоченный сосредоточит на защите интересов детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также тех детей и подростков, которые оказались в трудной жизненной ситуации⁹.

В настоящее время в Государственной Думе РФ рассматривается вопрос о принятии закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации». Однако в связи с тем, что Госдума до сих пор не разработала и не утвердила минимальные государственные стандарты уровня жизни детей, коими должен руководствоваться в своей работе уполномоченный, а полномочия его ограничены действиями рекомендательного характера, создание этого института не сможет реально повлиять на гарантирование прав ребенка.

Эту позицию разделяет и Уполномоченный по правам человека Московской области С. Крыжов, который отмечает, что для эффективной защиты прав детей уполномоченные по правам ребенка должны быть наделены реальными исполнительными полномочиями, которые бы позволили давать не рекомендации, а предписания, обязательные для исполнения структурами власти, в частности: органами социальной защиты, образования, здравоохранения, внутренних дел¹⁰.

Изменения в законодательстве РФ, затрагивающем правовое положение детей

В 2002 г. помимо основополагающих нормативных актов федерального значения, принятых в России в рамках текущей правовой реформы и регулирующих в той или иной степени положение детей в России (ТК РФ, КоАП РФ, УПК РФ, ГПК РФ, Закон «О пребывании иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ» и др.), были приняты многочисленные подзаконные акты и внутренние инструкции, анализ которых свидетельствует об отсутствии реальных систематизированных шагов в заботе государства о несовершеннолетних.

Часть принятых в 2002 г. нормативных актов представляют собой попытки компенсировать недостатки государственного бюджета, другие — декларацию и третьи — затрагивают незначительные, в рамках общей ситуации, вопросы. Примерами таких актов могут служить: распоряжение Президента РФ от 17 июня 2002 г. № 291-рп о выделении из резервного фонда Президента РФ 78,2 млн рублей специализированным учреждениям для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации; решение коллегии Минздрава РФ от 6 сентября 2002 г. о совершенствовании охраны здоровья детей подросткового возраста и, наконец, письмо Минобразования РФ от 27 июня 2002 г. № 01-50-841/32-05, содержащее справку о роли и месте кадетских школ, кадетских школ-интернатов в современной системе образования с рекомендациями по организации их деятельности.

Примером игнорирования прав детей во вновь принятом законодательстве может служить Закон от 31 мая 2002 г. «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ», закрепляющий бесплатное оказание юридической помощи только одной узкой категории детей — несовершеннолет-

⁸ Проблемы беспризорности в России // Хартия.Ру. 2002. 29 янв.

⁹ Федорченко О. У беспризорников появился соучастник // Хартия.Ру. 2002. 6 февр.

¹⁰ Левандий А. Детей защищать труднее, чем взрослых // Ежедневные новости. Подмоскowie. 2002. 29 июня.

ним, содержащимся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений. Все остальные дети не имеют возможности получить правовую помощь бесплатно. Таким образом, вместо того, чтобы предпринимать усилия по исправлению сложившейся ситуации с нарушением основных прав ребенка, в т. ч. права на семью, на образование, на защиту и т. д., государство принимает многочисленные правовые акты, не влияющие на изменение ситуации.

Нарушения прав детей

На протяжении нескольких лет основными проблемами в этой области были нарушения прав несовершеннолетних на образование, на семейное воспитание, на защиту от домашнего насилия. Все эти проблемы тесно связаны с правом ребенка на защиту, которое также постоянно нарушается.

При наличии системы органов защиты несовершеннолетних в последнее время все больше появляется информации о нарушении прав ребенка именно государственными органами. В ряде случаев — намеренно, в ряде — без злого умысла должностные лица не выполняют своих обязанностей. Примером такого нарушения прав ребенка государственными органами может быть следующий случай:

Максим Григорьев был исключен из школы № 175 г. Москвы. За семь лет, что он не посещал школу, ни один представитель органа социальной защиты не обратил внимания на нарушение права этого ребенка на образование. Врач районной поликлиники, знавший, что ее пациент не умеет читать, писать и считать, не сообщила об этом в органы опеки. Сестра Максима, Надя, была исключена из шестого класса (школа № 128 с углубленным преподаванием иностранных языков), и ее право на образование также было нарушено¹¹.

При том, что о наказании администрации школ и врача детской поликлиники речь не идет, их бездействие, по сути, составляет нарушение прав ребенка, и в частности ст. 56 СК РФ, согласно которой должностные лица организаций и иные граждане, которым станет известно о нарушении прав ребенка и его законных интересов, обязаны сообщить об этом в орган опеки и попечительства по месту фактического нахождения ребенка. К сожалению, в законе не предусмотрена ответственность за несообщение подобной информации, что и приводит к полному игнорированию этой нормы должностными лицами.

Данные Российской академии образования свидетельствуют: 60% детей (в российском масштабе это более 10 млн человек), которые заканчивают начальную школу, едва умеют читать. Проведенные в разных регионах России прокурорские проверки выявили, что в середине 90-х годов школы придумали множество изощренных и внешне законных способов избавляться от отстающих детей. У этих россиян после окончания нескольких классов школы почти нет шансов на продолжение образования¹².

В Государственном докладе «О положении детей в Российской Федерации за 2001 г.» отмечается, что нарушение права на образование начинается уже с дошкольного образования. В основном нарушения на этой стадии связаны с проведением психолого-педагогического тестиро-

¹¹ Бершадская Н. Мальчишка плачет: «Не вернусь домой!» // Парламентская газета. 2002. 22 янв.

¹² Кириллова С. Неграмотный с Тверской // Московские новости. 2002. 22 янв.

вания воспитанников. При приеме детей в первый класс школы требуют тех или иных незаурядных способностей, прием производят на основании результатов тестирования, используются правила конкурсного отбора, что является нарушением порядка приема в первые классы общеобразовательных школ. От так называемых трудных детей и подростков школы стараются избавиться путем «отсева». Опросы детей, выбывших из пятых-девятых классов средней школы, показывают, что примерно 40% опрошенных связывают свой уход из школы с конфликтами с учителями, такое же количество считает, что их из школы выгнали¹³.

Нередки случаи необоснованного отказа выпускникам девятых классов (неоконченное среднее образование) в продолжении образования в 10—11-х классах. Не имея законных оснований, общеобразовательные школы комплектуют все десятые классы как профильные, лишая тем самым выпускников основной школы возможности продолжить образование в классе с традиционными программами обучения¹⁴.

Одной из наиболее уязвимых категорий детей являются дети, лишенные родительского попечения и находящиеся под опекой государства¹⁵. Эти дети лишены защиты, т. к. они не имеют фактической возможности обжаловать действия своих воспитателей и доказать их вину. Вот несколько случаев жестокого обращения с детьми, находящимися под опекой государства:

Директор школы-интерната № 3 г. Саратова Г. Шумилина запретила кормить провинившихся (например, тех, кто пропускал занятия) воспитанников. Директор лично проверяла, как выполняется ее приказ. Дело дошло до суда, однако суд не усмотрел в действиях директора повода для применения статьи Уголовного кодекса.

В той же школе-интернате воспитанник в наказание за прогул был выпорот и выгнан на ночь на улицу¹⁶.

В школе-интернате г. Пагжа (Республика Коми) для провинившихся существовал карцер. Камера представляла собой клетку размерами два метра на метр с бетонным полом, раньше бывшую туалетом. Вместо двери — железная решетка. Вечером протискивали сквозь прутья матрац и тонкое одеяло. После того как в школу для проверки приехала комиссия Министерства образования Республики Коми, решетки убрали, в комнату провели освещение. Однако жалобы на нарушения прав детей, которые направляли в комиссию преподавательницы школы-интерната, сочли за внутренний конфликт, хотя и указали на незначительные нарушения педагогического процесса.

Несколько воспитанников этой школы-интерната предпринимали попытки суицида. Пыталась повеситься воспитанница школы Галя Устинова. Девочку успели вовремя вытащить из петли. Она осталась инвалидом. За год до этого с пятого этажа выпрыгнула Лена Безматерных. Примеру Лены вскоре последовала еще одна девочка — подружки едва успели схватить ее за руки. Однако через неделю она все-таки перерезала себе вены. Всего пытались покончить с собой около

¹³ Государственный доклад «О положении детей в Российской Федерации. 2002 год». М., 2002. С. 22.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Согласно п. 1 ст. 20 Конвенции ООН по правам ребенка, ребенок, который временно или постоянно лишен своего семейного окружения или который в его собственных наилучших интересах не может оставаться в таком окружении, имеет право на особую защиту и помощь, предоставляемые государством.

¹⁶ Субботин А. Воспитание голодом // Труд. 2000. 18 июля.

10 воспитанников. Один из воспитанников, Витя Хусеинов, отсидев в карцере, пытался броситься под машину. Он мотивировал желание умереть тем, что за это будут наказаны руководители школы-интерната.

После того как несколько преподавателей добились возбуждения против директора школы-интерната уголовного дела, на них начали оказывать давление с тем, чтобы они отказались от своих показаний. Методы давления включали в себя выговоры, снижение заработной платы и угрозы по телефону.

Почти сразу после обнаружения видеозаписи, на которой один из воспитанников показывал, как его вталкивали в карцер, ему и некоторым другим ребятам, побывавшим в карцере, назначили лечение психотропными препаратами. У одного из детей от лекарства начались судороги и сильный бред¹⁷.

Как свидетельствуют подобные случаи, жестокость сотрудников детских домов — одна из основных причин пополнения рядов беспризорников.

В настоящее время в средствах массовой информации открыто говорится о том, что детей необходимо защищать не только от криминальных, социально опасных элементов общества, но и от родителей и лиц, их заменяющих.¹⁸ Родители подвергают детей физическому и психологическому насилию, заставляют их работать.

Братья десятилетний Дамир и девятилетний Равиль были вынуждены бросить школу, т. к. мать заставила их зарабатывать на пропитание себе и еще семерым детям. Несмотря на то, что дети зарабатывали мойкой машин и отдавали матери все деньги, она их била. В результате от побоев и голода мальчики сбежали из дома¹⁹.

Четырехлетняя Кристина Козлова погибла от рук собственной матери в 2002 г. Работники правоохранительных органов обнаружили связанный труп девочки в выгребной яме, куда ее перед смертью окунала мать²⁰.

Официальные данные по сексуальному насилию в России в отношении детей не отражают реального масштаба проблемы. По официальной информации, более тысячи детей за год подвергаются сексуальному насилию. В действительности подобных фактов в десятки раз больше. Только в организацию «ОЗОН», которая обслуживает Центральный административный округ г. Москвы, ежегодно обращаются 100—150 детей с подобной проблемой. Из года в год таких пациентов становится все больше²¹.

Помимо жестокого обращения с детьми, актуализировалась и проблема нарушений родителями и должностными лицами имущественных прав ребенка. Наиболее распространенными нарушениями в этой области являются продажа (обмен) жилья родителями без учета интересов ребенка и махинации должностных лиц с жильем, принадлежащим несовершеннолетним, находящимся под опекой государства.

Типичной является история Светланы и Максима Доможировых. Когда-то их семья жила в двухкомнатной квартире в одном из поселков Краснодарского края. После смерти родителей детей отдали в

¹⁷ Овчинников В. «Я хотел умереть, как тот мальчик...» // Трибуна. 2002. 9 апр.

¹⁸ Положение об ответственности родителей за ненадлежащее выполнение обязанностей по воспитанию детей закреплено в ст. 18 Конвенции ООН по правам ребенка.

¹⁹ Решетняк Е. Цветы жизни на ледяном ветру // Трибуна. 2002. 14 февр.

²⁰ В Великом Новгороде готовится к печати Книга памяти детей, ставших жертвами домашнего насилия // Хартия.Ру. 2002. 24 янв.

²¹ Сергеев И. Наследники Дзержинского // Московский комсомолец. 2002. 20 сент.

детский дом, а квартиру забрали представители властей во временное пользование под письменное обещание вернуть ее, когда дети вырастут. Однако когда дети предъявили свои права на квартиру, она уже оказалась приватизирована²².

В Государственном докладе «О положении детей в Российской Федерации» за 2001 г. приводится следующая статистика зарегистрированных преступлений, совершенных взрослыми в отношении несовершеннолетних²³:

	1999	2000	2001
Убийство матерью новорожденного ребенка	251	231	203
Половое сношение или иные действия сексуального характера с лицом, не достигшим 14 лет	194	160	146
Развратные действия	884	697	583
Злостное уклонение от уплаты средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей	40 295	41 512	44 111
Вовлечение несовершеннолетнего в совершение преступления	23 974	20 529	16 570
Вовлечение несовершеннолетнего в совершение антиобщественных действий	853	482	418
Торговля несовершеннолетними	28	37	16
Разглашение тайны усыновления (удочерения)	38	28	26
Неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего	2116	2557	2973
Вовлечение в занятие проституцией	38	26	46
Организация или содержание притонов для занятий проституцией	118	126	165
Незаконное распространение порнографических материалов или предметов	295	361	442

При этом Генеральный прокурор РФ сообщил, что в 2001 г. 96 700 несовершеннолетних стали жертвами преступных посягательств. Почти четыре тысячи подростков погибли от рук преступников, а 4600 — получили тяжкие увечья²⁴. Таким образом, статистика Прокуратуры отличается от статистики, представленной в Государственном докладе РФ в качестве официальной.

Домашнее насилие является одной из основных причин ухода детей из семьи. По словам Т. Лысенко, председателя Комитета по вопросам женщин, семьи и демографии областной администрации г. Тулы, в области из 200 детей, ушедших из семей, 94% назвали причиной жестокое обращение родителей. При этом 77% пострадали от матерей²⁵.

²² Кирьянова И. Кузьмич спускается в ад // Литературная газета. 2002. 27 марта.

²³ Государственный доклад «О положении детей в Российской Федерации. 2002 год». М., 2002. С. 117.

²⁴ Положение беспризорных в России // Радио Свобода. 2002. 21 февр.

²⁵ В Туле начала действовать программа помощи детям, пострадавшим от жестокого обращения в семье // Хартия.Ру. 2002. 14 янв.

По данным статистики, которая приводится в СМИ, на сегодняшний день в России насилие встречается в каждой четвертой семье. Около 2 млн детей в возрасте до 14 лет терпят побои от родителей. Ежегодно, спасаясь от жестокого обращения, из дома уходят 50 тыс. детей. При этом только 25 тыс. из них находятся в розыске²⁶. Эти цифры показывают, что детей, которые уходят из дома и становятся бродягами, никто не ищет и, возможно, дома радуются тому, что обуза исчезла сама собой.

Проблема детской беспризорности (безнадзорности)²⁷ в России является одной из острых. Более 13 тыс. детей бродяжничают только в г. Москве²⁸.

Отмечается, что точного количества беспризорных и безнадзорных детей в Российской Федерации не знает никто. По крайней мере, государственные чиновники приводят самые различные цифры. Так, председатель Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности В. Озеров сообщил, что, по разным оценкам, в России сейчас от 3 до 5 млн беспризорников²⁹. Министр образования заявил, что «сейчас в России от 100 до 500 тыс. беспризорных и безнадзорных детей»³⁰. Независимые эксперты говорят о четырех миллионах³¹.

По мнению чиновников, основные меры борьбы с причинами безнадзорности — учет и контроль. Так, специалисты Министерства образования предлагают восстановить систему учета детей, учащихся в школах и интернатах, а также «решать проблему беспризорных детей с участием МВД, Минтруда, миграционных служб».

Министр труда А. Починок пообещал «принять действенные меры по борьбе с беспризорностью — для этого будет разработан проект федеральной целевой программы „Дети России“ на 2003—2006 гг.» (Следует отметить, что в России действовала целая группа федеральных целевых программ «Дети России» на 2001—2002 гг., что не повлияло на рост числа беспризорников.)

Несмотря на обилие целевых программ, у российских ведомств, похоже, отсутствует координация в борьбе с причинами детской беспризорности. По-видимому, без кардинальных изменений в сфере контроля над беспризорностью ситуация в российских городах не исправится³². Более того, она продолжает катастрофически ухудшаться. По словам В. Матвиенко, бывшего вице-премьера правительства РФ по социальным вопросам, ежегодно в России появляется 100 тыс. новых сирот³³.

После того как в начале 2002 г. Президент РФ обратил свое внимание на проблему беспризорности и необходимость борьбы с ней, правительство РФ предприняло ряд мер в этом направлении. Глава правительства РФ М. Касьянов подписал в начале 2002 г. Постановление «О дополнительных мерах по усилению профилактики беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних на 2002 г.». Постановление не столько обещает дополнительные ресурсы (финансирование такого рода мероприятий было предусмотрено одной из частей программы «Дети России» и оста-

²⁶ В Нижнем Новгороде 22 марта состоялся «круглый стол» по проблемам домашнего насилия // АСИ. 2002. 23 марта.

²⁷ Беспризорными детьми являются дети, лишенные жилья и попечения родителей, в то время как безнадзорные дети — дети, имеющие жилье, но обделенные попечением родителей.

²⁸ В Москве не могут оказать полноценную помощь несовершеннолетним бродяжкам // Хартия.Ру. 2002. 9 янв.

²⁹ Сергеев М. Борьба с беспризорностью // Страна.Ру. 2002. 14 янв.

³⁰ Там же.

³¹ Нестерова О. Горчайшая из бед // Труд. 2002. 16 янв.

³² Сергеев М. Борьба с беспризорностью // Страна.Ру. 2002. 14 янв.

³³ Там же.

лось на запланированном уровне — около 80 млн рублей в год), сколько направлено на мобилизацию уже существующих. Борьба с беспризорностью теперь вменена в обязанность не только Минтруда, но и МВД, Минобразования, Минздраву. Кроме того, при правительстве создан специальный Межведомственный оперативный штаб по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, направленной на борьбу с беспризорностью, безнадзорностью и правонарушениями несовершеннолетних во главе с министром внутренних дел Б. Грызловым. Другие ведомства представляют министр здравоохранения Ю. Шевченко, министр образования В. Филиппов, первый заместитель министра труда и социальных вопросов Г. Карелова³⁴ и заместитель министра культуры А. Рахаев.

Поскольку борьбу с беспризорностью возглавляет руководитель МВД, очевидно, что власти возвращаются к советским методам контроля за уличными детьми: на МВД, которое после 1999 г. было фактически отстранено от участия в судьбе беспризорников, теперь вновь возложена обязанность разыскивать их, подбирать, устанавливать личность и направлять в медицинские учреждения³⁵.

В настоящее время имеющаяся практика борьбы с беспризорностью остается неэффективной. Так, милиция г. Иркутска регулярно проводит рейды, вылавливая бездомных, но их приходится отпускать, поскольку приютов нет, а домой в свои зачастую неблагополучные семьи или в детские дома ребята возвращаться не хотят³⁶.

Как показывают опросы беспризорников, только 13,5% из них — дети-сироты. (По сообщению другого источника, «социальными сиротами» являются 90% беспризорников³⁷.) Основная причина ухода детей из дома — постоянные конфликты в семье, взаимная отчужденность, насилие со стороны родителей. Около трети детей рассказали, что родители ими вообще никогда не занимались. У 10% несовершеннолетних бездомных кто-то из родителей находится в тюрьме, у 32% родители лишены родительских прав. Около трети детей сообщили, что либо отец, либо мать пьют запоями, а еще треть детей указали на то, что родители пьют почти каждый день. Причем только 4% «детей улиц» вообще никогда не посещали школу³⁸.

Отметим, что с проблемой беспризорности (безнадзорности) тесно связана и отчасти вытекает из нее еще одна проблема — нарушение права детей на образование³⁹. У министра образования РФ В. Филиппова есть сведения о том, что в России 1,5—2 млн детей школьного возраста по разным причинам в школе не учатся. Однако вице-премьер В. Матвиенко (со ссылкой на данные Минобразования) заявила, что школу не посещают только 368 тыс. детей, приведя одновременно данные Минтруда, по которым в России около одного миллиона безнадзорных детей. Трудно представить, как 600 тыс. безнадзорных детей все-таки исправно ходят в школу. Разница в одновременно приводимых данных говорит о том, что истинного масштаба проблемы не представляют себе даже ответственные за это люди⁴⁰.

³⁴ 24 апреля 2003 г. назначена вице-премьером правительства РФ по социальным вопросам.

³⁵ *Белашева И.* Беспризорным поможет милиция // *Время новостей.* 2002. 19 марта.

³⁶ *Носкович М.* Беспризорников вымыли специально для новогодних праздников // *Известия.* 2002. 14 янв.

³⁷ *Корня А.* Трудная «Дорога к дому» // *Время МН.* 2002. 16 янв.

³⁸ *Сергеев М.* Борьба с беспризорностью // *Страна.Ру.* 2002. 14 янв.

³⁹ Право ребенка на образование закреплено в ст. 28 Конвенции ООН по правам ребенка.

⁴⁰ *Сергеев М.* Борьба с беспризорностью // *Страна.Ру.* 2002. 14 янв.

СМИ говорят о проблеме нарушения прав детей на образование исключительно в контексте с проблемой беспризорности. Естественно, невозможно предположить, чтобы дети, живущие на вокзалах и добывающие себе пропитание воровством или попрошайничеством, продолжали бы посещать занятия в школе и делать уроки. Однако следует отметить, что и дети из вполне благополучных семей бегут из школ.

Таким образом, в настоящее время в России ситуация с соблюдением прав детей остается сложной. Государственные органы не только не способны эффективно защищать права детей, но нередко сами выступают в роли нарушителей прав. Постепенно создаваемая нормативная база защиты прав детей до настоящего времени не оказывает принципиального влияния на изменение ситуации.

ПОЛОЖЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ

М. Маноцкова

В 2002 г. положение национальных меньшинств характеризовалось усугублением ряда серьезных проблем, с которыми они сталкивались и ранее. Речь идет как о нарушении прав представителей отдельных этнических групп со стороны властей (от преследований чеченцев после террористического акта в Театральном центре на Дубровке в г. Москве до открыто ксенофобской и дискриминационной политики властей Краснодарского края), так и о нападениях на них скинхедов или иных национал-экстремистов¹ (в т. ч. несколько антикавказских погромов). Одновременно сохраняются фундаментальные проблемы, главная из которых — использование разрешительного механизма регистрации по месту жительства для дискриминации, в первую очередь, выходцев с Кавказа, из Средней Азии, а также цыган. Для некоторых групп (турок-месхетинцев, курдов, армян) в ряде регионов это усугубляется отказом в признании их российскими гражданами. Причем в некоторых регионах действуют особенно жесткие и прямо противоречащие федеральному законодательству нормы регистрации. Государственных механизмов противодействия дискриминации (в т. ч. соответствующих нормативных актов) фактически не существует, и нет сведений о намерениях их разрабатывать.

Ситуация в Краснодарском крае

По-прежнему напряженной для представителей этнических меньшинств оставалась в 2002 г. ситуация в Краснодарском крае. Одиозные высказывания и действия губернатора А. Ткачева, нестабильное положение турок-месхетинцев, националистические настроения в обществе — все это делает край в этом отношении одним из наиболее проблемных регионов России.

При этом политика местных властей состоит в систематическом усилении давления на «чужаков», особенно на турок-месхетинцев. С начала 2002 г. к уже «привычным» сложностям их жизни в крае добавились отказы в медицинском обслуживании и приеме детей в детские сады (май-июнь 2002 г. в Крымском районе), участились отказы в приеме исков в судах, началось наложение штрафов за работу или торговлю без регистрации по месту жительства (пребывания), которую им не дают, а также за «захват» купленной ими еще десять лет назад недвижимости. 20 февраля 2002 г. Законодательное собрание края приняло Постановление «О дополнительных мерах по снижению напряженности в междуна-

¹ Подробнее см. раздел «Запрет на пропаганду войны, на подстрекательство к дискриминации и насилию».

циональных отношениях в районах компактного расселения турок-месхетинцев, временно проживающих на территории Краснодарского края», фактически запретившее регистрацию турок-месхетинцев. Региональные законодатели рассматривают их исключительно как лиц, задержавшихся при транзите из Узбекистана в Грузию. Отменено Постановление было только со вступлением в силу достаточно жесткого Федерального закона «О правовом статусе иностранных граждан в Российской Федерации»².

27 марта 2002 г. Законодательным собранием края был принят закон «О пребывании и жительстве на территории Краснодарского края», вступивший в силу с апреля. Он содержал целый ряд ограничений, прямо противоречащих Конституции РФ и федеральным законам, в т. ч. были увеличены административные штрафы за проживание без регистрации. Интересно, что авторы закона пытались спекулировать, в частности, на понятии «пограничная полоса», чтобы вытеснить турок-месхетинцев и иные национальные меньшинства из наиболее привлекательных западных районов края. Однако Федеральный закон «О государственной границе Российской Федерации» никаких ограничений, подобных изобретенным в Краснодарском крае, не содержит³. В законе не были прямо упомянуты конкретные национальные меньшинства, но суть дела еще в начале марта разъяснил своими словами губернатор А. Ткачев: «Определять, законный мигрант или незаконный, можно по фамилии, точнее, по ее окончанию. Фамилии, оканчивающиеся на -ян, -дзе, -швили и -оглы⁴, незаконные, так же как и их носители. А -ов, -ин, -их — наоборот»⁵.

В мае 2002 г. Краснодарский край посетил заместитель руководителя Администрации президента РФ В. Сурков. После встречи в Краснодаре с представителями армянских, грузинских, турецко-месхетинских и еврейских местных национальных общественных объединений, а также встречи с губернатором А. Ткачевым Сурков высоко оценил деятельность администрации и Законодательного собрания края в решении национальных вопросов. Основной темой для обсуждения на этих встречах стала проблема незаконной миграции, а вовсе не дискриминация национальных меньшинств. «Ничего нового нам не было сообщено. Сурков пожал нам руки и заявил, что наши проблемы внимательно изучаются президентом», — сказал У. Джалаидов, один из лидеров турок-месхетинцев⁶.

В июне в регионе побывала делегация членов Совета Федерации РФ во главе с А. Казаковым, председателем Комитета по делам Федерации и региональной политике. Вывод, к которому пришел Казаков, исследуя миграционную проблему в Краснодарском крае, был следующим: «Пора исправлять те дисбаланс и перекося, которые сложились в последнее время в национальном составе и структуре населения, проживающего на Кубани»⁷. Тем самым он фактически повторил идеологическую формулу

² Альтернативный доклад НПО «О соблюдении Российской Федерацией Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации» // ПЦ «Мемориал». 2002.

³ Подробный анализ соответствующего законодательства был проделан экспертами Независимого экспертно-правового совета М. Поляковой и З. Чететкиной.

⁴ Т. е. фамилии армян, грузин, турок-месхетинцев, фамилии которых имеют грузинские окончания, и азербайджанцев.

⁵ Цит. по: Костенко С. Определять незаконных мигрантов можно по фамилии // Газета. 2002. 19 марта.

⁶ Замглавы администрации президента России встретился с представителями нацменьшинств Кубани // Колокол.Ру. 2002. 30 мая.

⁷ Юшков В. Озабочены миграцией // Парламентская газета. 2002. № 110—111.

региональных властей, оправдывающих политику дискриминации межэтнической напряженностью, возникающей якобы как следствие изменения этнодемографического баланса.

В этом духе было выдержано и Постановление Совета Федерации РФ, принятое 10 июня после описанного выше визита в край: «В Краснодарском крае наметился заметный этносоциальный перекося с возможными политическими последствиями, характеризующийся нарастающей численной диспропорцией коренного населения края и мигрантов, что создает условия для межнациональной напряженности среди жителей края». Постановление утверждает статус турок-месхетинцев как лиц, находящихся в процессе переезда в Грузию, временно проживающих на территории Российской Федерации. В Постановлении содержатся призывы к Государственной Думе утвердить список территорий, на которых не допускается проживание неграждан, создать механизм «временного отселения отдельных категорий граждан, иностранцев и лиц без гражданства из районов конфликтных ситуаций» и т. д.⁸

Тем самым на федеральном уровне была поддержана политика вытеснения «некоренного» населения, проводимая краевыми властями якобы с целью снижения «межэтнической напряженности». Между тем, причиной напряженности в Краснодарском крае является именно политика региональных властей. Достаточно сказать, что в соседней Ростовской области живет примерно столько же турок-месхетинцев, но там они давно были признаны российскими гражданами, получили регистрацию и т. д. — и никакой «межэтнической напряженности» в связи с пребыванием их на территории региона не наблюдается.

В июне 2002 г. в селе Киевское Крымского района несколько семей турок-месхетинцев, уже более десяти лет проживающих на территории Краснодарского края и все это время незаконно лишившихся возможности нормально жить и трудиться, объявили бессрочную голодовку. Согласно старой редакции закона «О гражданстве Российской Федерации», они имели право на российское гражданство, должны были получить российские паспорта и возможность беспрепятственно учиться, работать, пользоваться государственными социальными гарантиями. Однако региональные власти, не признавая их право на гражданство России, отказывали им в одних правах и затрудняли реализацию других. В 2002 г. этим семьям было отказано в аренде земли. Большинство из них не получают пенсий и социальных пособий. Во время визита в с. Киевское делегации Совета Федерации РФ комиссия отказалась встречаться отдельно с представителями турецко-месхетинской общины, вместо этого они были приглашены на общую встречу, где большинство составляли представители местного казачества (откровенно враждебно настроенного по отношению к туркам-месхетинцам). Возможно, именно этот факт и стал последней каплей, переполнившей чашу терпения и заставившей беженцев пойти на такой шаг, как голодовка.

В декабре 2002 г. лидеры турок-месхетинцев, проживающих в Крымском районе Краснодарского края, были приглашены на беседу с начальником краевой миграционной службы Валерием Острожным. Чиновник, от которого в значительной степени зависит судьба около 13 тыс. турок-месхетинцев, предложил им заполнить миграционные карты. Согласно новому Закону «О правовом положении иностранных граждан», вступившему в силу с 30 октября 2002 г., этот документ предназначен для въезжающих в страну иностранных граждан и лиц без гражданства.

⁸ Постановление Совета Федерации РФ № 337-СФ «О ситуации в Краснодарском крае, складывающейся в сфере миграции и межнациональных отношений» от 10 июля 2002 г.

В. Острожный пообещал, что после заполнения карт турки-месхетинцы смогут получить временную регистрацию сроком на 90 дней. Однако согласившись заполнить миграционные карты, турки-месхетинцы соглашаются таким образом на положение лиц без гражданства, а это уже можно будет использовать как аргумент, оправдывающий отказ предоставить им гражданство РФ, которого они тщетно добиваются уже 13 лет.

По данным Правозащитного центра «Мемориал», в судах Краснодарского края рассматривается целый ряд исков турок-месхетинцев, требующих признать их гражданами России. К августу 2002 г. турки-месхетинцы выиграли 26 судебных процессов, в ходе которых было официально признано судом, что истцы постоянно проживали в России с начала 1992 г. Это в свою очередь означало, что они имели право на получение российского гражданства в соответствии с положениями предыдущего закона «О гражданстве Российской Федерации» (февраль 1992 г.), согласно которым гражданином РФ автоматически признавался человек, постоянно проживающий на территории страны к этому моменту. Выигравшие такие дела турки-месхетинцы требовали в паспортно-визовых службах выдачи им российского паспорта нового образца. Когда региональная паспортно-визовая служба отказывалась де-факто признать их гражданство, турки-месхетинцы обжаловали такого рода отказы. Исход этих процессов по этим делам пока неясен, но у краевых властей есть серьезные основания опасаться проигрыша. Не исключено, что действия начальника краевой миграционной службы продиктованы, в частности, и этими опасениями. Впрочем, провокационное предложение миграционной службы, независимо от того, примут его турки-месхетинцы или нет, ставит их в сложное положение. Отказ от заполнения миграционных карт позволит властям поднять в прессе очередную кампанию против этой национальной группы⁹.

Положение чеченцев

Продолжающаяся «контртеррористическая операция» в Чеченской Республике делает чеченцев наиболее уязвимой этнической группой с точки зрения нарушения прав человека. В данном разделе будет затронуто положение чеченцев на остальной территории Российской Федерации. Показательной для характеристики сложившейся ситуации являются последствия захвата заложников в Театральном центре на Дубровке 23 октября 2002 г., когда правоохранительные органы и власти в целом фактически применяли принцип коллективной ответственности¹⁰.

С того момента, как стало известно о захвате заложников группой чеченских террористов, положение чеченской диаспоры в Москве, как тех, кто находится в столице без регистрации, так и тех, кто имеет постоянную регистрацию, усложнилось. Ужесточился милицейский надзор, и до теракта имевший унижительной для гражданского и национального достоинства характер. Кроме того, в обществе заметно нарастали националистические настроения.

В первые часы после захвата заложников была объявлена операция «Гроза», в ходе которой все силовые структуры столицы должны были работать в усиленном режиме. Несмотря на многочисленные заявления различных представителей власти о недопустимости преследований москвичей-чеченцев, на практике участковые милиционеры проводили

⁹ Миграционные карты для граждан России // Общество.Ру. 2002. 18 дек.

¹⁰ Подобная политика уже имела место после взрывов домов в г. Москве в августе-сентябре 1999 г. Подробнее см.: Права человека в регионах Российской Федерации. М., 2002.

многочисленные проверки и опросы живущих в их районе чеченцев. Проверки эти носили явно дискриминационный по отношению к чеченцам характер, т. к. единственным основанием для допросов служила их национальность. В процессе проверок имели место различные нарушения и превышения полномочий, такие, как принудительный привод в отделение милиции, допрос, принудительное снятие отпечатков пальцев, угрозы выселить из квартиры в случае отсутствия регистрации. Кроме того, как и после взрывов домов в Москве в 1999 г., известны случаи прямой фальсификации уголовных дел, когда милиция подбрасывала чеченцам наркотики или оружие. Также поступали жалобы от детей, которых оскорбляют в школах, запрещают им учебу, пока они не получают официальную регистрацию в Москве. Комитет «Гражданское содействие» вел мониторинг жалоб чеченцев на противоправные действия по отношению к ним. Вот несколько типичных случаев¹¹.

Комитет образования г. Москвы воспользовался событиями в Театральном центре, чтобы вернуть к незаконной практике не принимать в школы детей без регистрации.

25 октября девочка Исита вернулась из школы в слезах и сказала, что больше в эту школу ходить не будет. Ее учительница обратилась к детям со словами: «Ребята, Исита — чеченка, вы должны это знать». Сотрудник «Гражданского содействия» позвонил в школу и попросил директора разобраться в этом инциденте и сделать все, чтобы Исита могла посещать школу. Директор отрицала возможность такого поведения учительницы, но обещала, что все будет в порядке.

26 октября семья москвичей-чеченцев обратилась в «Гражданское содействие» с жалобой. В 18.00 к ним зашел участковый Марьинского отделения милиции и потребовал, чтобы жена и муж следовали за ним. Жена отказалась оставить детей, в милицию пошел муж с ее и своим паспортами, но через час ей позвонили и велели явиться. Вернулись домой они в 22 часа. В милиции у них сняли отпечатки пальцев, сфотографировали в фас и профиль, записали рост, вес, особые приметы. Спрашивали, где были и что делали во время событий в Театральном центре, есть ли свидетели. На вопрос, на каком основании их допрашивают, следователь ответила: «Ты чего, телевизор не смотришь? Какие еще основания нужны?» Следователь говорила, что они убили 90 человек. Она несколько раз повторяла одни и те же вопросы, создалось впечатление, что она была пьяна. Сначала хотели забрать паспорта, потом отдали. Все остальные милиционеры, дежурный и начальник, разговаривали с ними вежливо.

В этот же вечер в Комитет поступил звонок от московской чеченки. Ее 23-летний сын был вызван в то же Марьинское отделение милиции. Она пошла с ним и, хотя к следователю ее не пустили, слышала беседу через дверь. Женщина-следователь ругалась матом, оскорбляла сына. Другие милиционеры тоже оскорбляли, кричали, что подбрасывают сыну наркотики и посадят.

30 октября в квартиру, где живет семья чеченцев, в час ночи, не спросив разрешения, не представившись и не предъявив документы, ворвался участковый инспектор ОВД «Головинский». Участковый вел себя неадекватно, разговаривал крайне грубо, постоянно повторял: «Вы бандиты, террористы». Убедившись, что все члены семьи имеют регистрацию в Москве и Московской области, заявил, что это не име-

¹¹ Более подробную информацию можно получить на сайте «Гражданского содействия» www.refugee.ru.

ет значения, что раз нет регистрации именно по этому адресу, он дает время до понедельника, чтобы уехать, а потом вызовет наряд и всех выселит. При попытке возражать он заявил, что жалоб никто не будет слушать, что послушают его, потому что он — милиционер. Кричал, что воевал в Афганистане, четыре раза ездил в Чечню, где убивал за деньги (он так и сказал) женщин и мужчин, что он посадит старшего сына, что он это умеет, что уже посадил двух чеченцев, но их освободили, и т. п. Затем он увел мужа в опорный пункт, где повторил все оскорбления и угрозы.

Отсутствие жилья толкнуло одну чеченскую семью (из девяти человек, среди которых трое маленьких детей и лежачая больная, инвалид первой группы) на отчаянный шаг. Они самовольно заняли пострадавшую от пожара пустующую квартиру, отремонтировали ее и живут там уже несколько лет. Дом выведен из жилого фонда, подлежит реконструкции, которая все время откладывается. Почти все квартиры в доме заняты такими же жильцами, среди них — еще две чеченских семьи. 30 октября под вечер к ним пришли сотрудники ОВД «Красносельский» и местного РЭУ (в т. ч. рабочий со сварочным аппаратом) и потребовали освободить жилье. Санкции прокурора на выселение у них не было. На вопрос, на каком основании производится выселение, сотрудник милиции ответил вопросом: «Вы что, не смотрите телевизор?» Семья отказалась покинуть помещение, и тогда выселение было отложено до 1 ноября. Поскольку 30 октября планировалось выселение не всех незаконных жильцов дома, а только трех чеченских семей, это была явно античеченская акция.

Вопиющие правонарушения и атмосфера ксенофобии сопровождалась широкой античеченской кампанией в прессе, которая охватила не только маргинальные экстремистские издания или «бульварную» прессу, но и газеты, претендующие на респектабельность и объективность. Примером может служить газета «Известия», в которой публиковались материалы, являющиеся ярким примером «языка вражды» по отношению к определенной этнической группе: «Применительно к чеченцам предупреждающая об опасности статистика убийств, похищений и террористических акций тоже существует, и она удручающая. На одну чеченскую душу процент такого рода деятельности неизмеримо выше, чем у прочих народов бывшего СССР»¹²; «Даже в советские годы, не говоря уже о современности, в Чечне процветали рабовладение и работорговля. Тайно от Москвы. Но в каждом ауле прекрасно знали, у кого есть рабы, где находятся, когда были пленены или куплены. Поэтому все же возникает вопрос о групповой солидарности, групповой ответственности. Благодушные народы, взирающего на рабовладельческий промысел своих единоплеменников, свидетельствует, что его национальный „здравый смысл“, его культура признают возможность рабства, разрешают захват людей и обманным путем, и путем насилия. И здесь не стоит говорить, что так действуют отдельные выродки. Нет, эти рабовладельцы действуют как вполне репрезентативные носители своей национальной культуры»¹³.

Положение цыган

Не изменилось в лучшую сторону в 2002 г. и положение цыган в России. Наряду со все более частыми нападениями на них скинхедов и ставшим уже привычным произволом со стороны представителей право-

¹² Соколов М. Преступность и национальность // Известия. 2002. 31 окт.

¹³ Кураев А. Как бороться с терроризмом без спецназа // Известия. 2002. 13 нояб.

охранительных органов в 2002 г. имели место специальные операции правоохранительных органов, в рамках которых преступления определенного типа отождествлялись с конкретной этнической группой — цыганами.

В марте, а затем в июле-августе 2002 г. прошли две милицейские операции, широко освещавшиеся в СМИ. Показательны названия этих мероприятий — «Табор» и «Табор-2», — прямо отсылавшие к специфически цыганскому обозначению традиционной большой семьи или клана¹⁴.

Милиционеры охотно давали журналистам интервью об операциях «Табор», объясняли, что она направлена против мигрирующих групп цыган, что облавы будут проводиться на вокзалах и в местах скопления граждан этой категории и что будет проведена их поголовная дактилоскопия. Более того, представители милиции заявляли, что принимаемые меры будут также направлены против тех, кто дает цыганам укрытие или оказывает поддержку.

В некоторых регионах имели место случаи принудительного выселения цыган. В июле из г. Сургута были депортированы 315 узбекских цыган, в ноябре — из г. Черкесска вывезли автобусом 42 таджикских цыгана¹⁵.

Административный произвол в политике российских властей сочетается со стремлением продемонстрировать уважение ко всем проживающим в стране этническим группам. Так, в октябре 2002 г. Московская городская дума одобрила установку памятника цыганам, погибшим во время Великой Отечественной войны¹⁶.

С точки зрения защиты цыган и других представителей этнических меньшинств от насилия на расовой почве важное значение имеет завершившийся 11 декабря 2002 г. судебный процесс над семерыми скинхедами, виновными в убийстве двух цыган. В августе 2001 г. они совершили нападение на табор кочевых цыган в Волгограде, в результате чего двое мужчин табора были забиты насмерть. Следствие по этому делу длилось около года. В результате федеральный судья Волгоградского областного суда Ф. Саликов шестерым подсудимым в соответствии со ст. 105 ч. 2 и ст. 213 ч. 2 (убийство и хулиганство соответственно) УК РФ объявил сроки наказания с отбыванием в колонии строгого режима от семи до девяти лет¹⁷. Этот случай — редкий пример, когда было признано, что убийство совершено именно на расовой почве¹⁸.

Однако в большинстве случаев дела о хулиганстве на расовой почве не доходят до суда. Чаще всего подобные дела тормозятся на самой ранней стадии (отказ в заведении уголовного дела), а в тех случаях, когда нападавшие являлись сотрудниками правоохранительных органов, доходит до прямых угроз и шантажа по отношению к потерпевшим и их адвокатам¹⁹.

Положение цыган в современной России — это своеобразная характеристика толерантности общества и государства.

¹⁴ Кулаева С. Проблемы цыган-беженцев // Антифашистский мотив. 2002. № 3.

¹⁵ Сургут «зачистили» от узбекских цыган // АПН. 2002. 19 июля; Зайцева С. Из Черкесска депортировали таджикских цыган // Коммерсант. 2002. № 214.

¹⁶ В Москве появится памятник цыганам // NEWSru.com. 2002. 9 окт.

¹⁷ Седьмой обвиняемый, не принимавший непосредственного участия в убийстве, был осужден на пять лет лишения свободы за хулиганство и освобожден по амнистии.

¹⁸ Кутепов Д. Охота на цыган // Время новостей. 2002. № 231.

¹⁹ По информации Комитета «Гражданское содействие».

Всероссийская перепись населения

Тема этнического многообразия была резко актуализирована Всероссийской переписью населения.

В целом государство рассматривает этническое многообразие как положительный фактор. Не только законодательство разрешает, но и местные власти поощряют создание национально-культурных автономий. Тем не менее, в ряде случаев этническое самоопределение граждан идет вразрез с целями тех или иных властных политических групп. Так, руководство всех «национальных» субъектов РФ заинтересовано в максимальном официальном проценте «титульной» этнической группы в населении региона. Зачастую вопрос этнической самоидентификации граждан является предметом конфликта между активистами разных этнических групп, а власти (чаще всего региональные, а не федеральные) по тем или иным причинам выбирают в этих запутанных конфликтах какую-то одну сторону.

Результаты Всероссийской переписи населения, состоявшейся в октябре 2002 г., были призваны, уточнив численность тех или иных народов, способствовать улучшению национальной политики России. На основе разработок Института этнологии и антропологии был подготовлен список из 800 самоназваний этнических групп, который использовался исключительно для кодировки данных при обработке результатов переписи. То есть опрашиваемый мог назвать любую (даже очевидно вымышленную) этническую группу как свою, но в статистику попали бы только эти 800, а остальные попали бы в «прочие». Госкомстатом это число позиций в списке признается вполне достаточным и отвечающим интересам малочисленных этнических групп России²⁰. Сами же представители национальных меньшинств далеко не всегда разделяют эту точку зрения. Многие малочисленные группы, названия которых не входят в число этих 800, не были уверены, что при обработке данных их просто причислят к более крупным «соседним» этническим группам.

При этом представители некоторых крупных этнических групп опасались прямо противоположного. В октябре 2002 г. Союз диаспор РФ провел пресс-конференцию под названием «Всероссийская перепись населения: что от нее ждут национальные меньшинства». Большинство участников были солидарны с мнением Р. Спектора, первого вице-президента Союза диаспор, который сказал, что «многие национальности будут разбиты на этнические и конфессиональные составляющие и потеряют вес как целостная группа. Таким образом защищать их интересы в диалоге с властью будет значительно сложнее»²¹.

Наиболее ярко эта ситуация проявилась в Татарстане, где стремление кряшенов обозначить себя как самостоятельный этнос вызвало протест как со стороны властей Татарстана, так и со стороны татарской элиты, настаивавшей на признании лишь религиозной особенности кряшенов²² как исключительно религиозного меньшинства и отрицавшей их этниче-

²⁰ Справка о прохождении переписи временно заменит документы о регистрации для незаконных мигрантов. АСИ. 2002. 7 окт.

²¹ Там же.

²² Происхождение кряшен до сих пор вызывает оживленные споры. Некоторые татарские исследователи отстаивают точку зрения, согласно которой кряшены — часть крещеного Иваном Грозным в XVI в. татарского населения Казанского ханства. Однако это отрицают и сами кряшены, и некоторые этнологи. После насильственного лишения кряшен в 1926 г. статуса самостоятельного этноса, повлекшего упразднение школ, других учебных и культурных кряшенских учреждений, начался процесс ассимиляции кряшен татарским большинством (Православные турки добиваются признания в России // Страна.Ру. 2002. 11 марта).

скую самобытность. В прессе регулярно появлялись сообщения о том, что попытка кряшенов (а также мишарей и ногайбаков) выделиться из состава татарской нации есть не что иное, как «расчленение» народа под давлением федерального центра.

По сообщению пресс-службы Кряшенского национально-культурного центра, татарстанское руководство предпринимало специальные меры, чтобы помешать кряшенам записаться при Всероссийской переписи так, как они считают необходимым. Эти меры включали в себя, например: угрозы отключения газа и света в кряшенских деревнях, использование переписных листов, в которых графа «национальность» была заполнена заранее. Проблема, главным образом, состоит в том, что если кряшены не запишут себя татарами, то вместе с русскими их может оказаться большинство в республике, что в перспективе, возможно, поставит под вопрос статус Татарстана как национальной республики. Если же они будут в основной своей массе записаны татарами, то их численность в Татарстане может оказаться меньше 50 тыс. человек, и тогда перед руководством республики встанет новая проблема: кряшены должны будут получить статус малого народа и законодательно получить существенные права на финансирование своих культурных и образовательных проектов²³.

Аналогичную картину можно было наблюдать и в других регионах России. В Северной Осетии опасение республиканских властей вызвало возможное «разделение» осетинского народа на кударцев, иронцев и дигорцев. Глава Республики Алтай, например, опасаясь, что недостаточное количество представителей «титупьной нации» может привести к тому, что республика вновь будет введена в состав Алтайского края, пообещал сам записаться алтайцем²⁴. Последовать его примеру призвали граждан и местные власти, отказываясь признать самостоятельными этническими группами челканцев, телеутов, теленгитов и другие народности, населяющие республику.

²³ Бумажные татары // Общество.Ру. 2002. 10 окт.

²⁴ Ковальская Г. Арифметика национального дискомфорта // Еженедельный журнал. 2002. № 40.

ВОЗБУЖДЕНИЕ РОЗНИ, ПРИЗЫВЫ К ДИСКРИМИНАЦИИ И НАСИЛИЮ НА ЭТНИЧЕСКОЙ И РЕЛИГИОЗНОЙ ПОЧВЕ

Г. Кожевникова

В 2002 г. продолжался рост активности молодежных неформальных неонацистских группировок (так называемых скинхедов). Проявление уличного насилия на расовой и этнической почве, жертвами которых становились не только иностранные студенты, но и представители дипломатических миссий¹, а также граждане государств СНГ, приобрело угрожающие размеры. Нападения стали настолько регулярным явлением, что официальные представители иностранных государств и национальных диаспор были вынуждены предпринимать беспрецедентные шаги. На 23 января 2002 г. была запланирована встреча сотрудников семи африканских послов во главе с дуайеном африканского дипкорпуса в Москве послом Мали А. Даниоко с министром иностранных дел России И. Ивановым. Однако она не состоялась из-за занятости министра. Его заместитель А. Салтанов посоветовал послам обращаться в милицию². Однако жалобы в милицию, приносимые в частном порядке, практически не имели последствий.

Особенно ситуация накалилась после того, как в первой половине апреля большинство иностранных дипломатических представительств в Москве по электронной почте получили письма, подписанные неким «Иваном, президентом Группы скинхедов России». В письмах говорилось, что в день рождения Гитлера, 20 апреля, скинхеды будут убивать всех встреченных ими иностранцев³.

18 мая состоялась встреча министра иностранных дел России И. Иванова с послами пяти государств, которые представляли весь корпус дипломатов, аккредитованных в России: посол Швеции (глава делегации) представлял Европу, посол Филиппин — Юго-Восточную Азию, посол Габона — Африку, посол Эквадора — Латинскую Америку, посол Камеруна — Британское Содружество, посол Ливии — Ближний Восток⁴. Послы заявили коллективный протест по поводу волны расизма, захлестнувшей страну. Месяцем раньше, 15 апреля, в письме, направленном в Департамент консульской службы МИД РФ, озабоченность активностью

¹ В 2002 г. от скинхедов пострадали сотрудники и родственники сотрудников дипломатических миссий Кении, Анголы, Зимбабве, США, Камеруна, Ганы.

² *Базавлук С., Чародеев Г.* Белый террор: В России избивают африканских дипломатов. Власть бездействует // Известия. 2002. 8 февр.

³ Иностранные дипломаты всерьез испугались скинхедов // Известия. 2002. 13 апр.

⁴ *Малютина В.* Бритая голова послам покоя не дает // Газета.Ру. 2002. 20 мая.

скинхедов выразили консульские службы Азербайджана, Армении, Казахстана, Киргизии, Таджикистана, Узбекистана и Грузии.

Между тем география уличного насилия на расовой и этнической почве остается очень широкой. В 2002 г. случаи избиения граждан неславянской внешности были зафиксированы в городах: Санкт-Петербурге, Ростове-на-Дону, Волгограде, Курске, Воронеже, Ставрополе, Владимире, Сургуте (Тюменская область), Саратове, Иванове, Твери, Иркутске, Костроме, Петропавловске-Камчатском, Новгороде и др.⁵ Все чаще отмечается, что в подобных инцидентах со стороны нападавших участвуют не одиночки, а группировки численностью около 10 человек.

Отсутствие действенной реакции исполнительной власти, и в первую очередь правоохранительных органов, предпочитающих не замечать этнической подоплеку многих преступлений и квалифицировать эти действия как хулиганские, никак не способствует улучшению ситуации. Более того, помимо отдельных случаев насилия имели место и более масштабные (по сравнению с 2001 г.) организованные выступления группировок скинхедов.

Так, в феврале 2002 г. был проведен марш скинхедов в г. Санкт-Петербурге. Группировка молодых людей численностью до 200 человек прошла маршем по проспекту Просвещения, круша на своем пути витрины, рекламные щиты, избивая прохожих. Милиция зафиксировала, что практически все хулиганы были одеты по моде бритоголовых и на всем протяжении своего шествия выкрикивали угрозы в адрес «инородцев» и призывы «очистить Россию от черноты». Характерно, что в милицию не поступило ни одного заявления от пострадавших⁶. Вскоре после этого, в марте, состоялось организованное выступление бритоголовых в Москве. У станции метро «Рязанский проспект» даже пришлось перекрывать автомобильное движение, а колонну неонацистов сопровождала милицейская машина. Результатом марша были несколько разбитых машин. Имелись пострадавшие⁷. В апреле организованная акция бритоголовых прошла в г. Оренбурге, где скинхеды провели митинг по случаю дня рождения Гитлера⁸. В сентябре полторы сотни бритоголовых подростков устроили армянский погром в г. Славянске-на-Кубани Краснодарского края⁹. В сентябре несколько десятков неонацистов организовали в Санкт-Петербурге факельное шествие¹⁰.

В условиях нарастающей активности национал-радикалов неудивительно, что в 2002 г. произошли стихийные массовые беспорядки, имевшие более или менее яркую этническую, националистическую окраску.

Наиболее крупные беспорядки были в Москве 9 июня после проигрыша российской футбольной команды сборной Японии на чемпионате мира. Толпа погромщиков прошла от Манежной площади по Тверской улице, разбивая окна и витрины, переворачивая рекламные щиты и маши-

⁵ *Напольнов В.* Время «Ч» переносится // *Общая газета.* 2002. 25 апреля; Совет Федерации не будет возражать против закона об экстремизме, а в Курске тем временем и так справляются со скинхедами // *Общество.Ру.* 2002. 4 июля; *Тарасов А.* Горючая смесь с замедлителем // *Новая газета.* 2002. 1 авг.; *Симонова А.* Официальный расизм // *Консерватор.* 2002. 13 сент.; *Матвеев В.* Бытовой национализм // *Время новостей.* 2002. 16 сент.; *Казовский С.* Нацисты — козырная карта власти? // *Новые известия.* 2002. 15 окт.; Скинхеды активизировались в Иванове // *Колокол.Ру.* 2002. 27 марта.

⁶ *Укалов Р.* Погром на Проспекте Культуры: Вслед за Москвой «бритоголовые» устроили беспорядки в Санкт-Петербурге // *Независимая газета.* 2002. 18 февр.

⁷ *Вицков С.* Бритоголовые объявили войну // *Известия.* 2002. 26 марта.

⁸ *Напольнов В.* Время «Ч» переносится // *Общая газета.* 2002. 25 апр.

⁹ *Мальцев Д., Чумаков К., Павловская Т.* Молодежь гуляет // *Российская газета.* 2002. 18 сент.

¹⁰ *Костюковский В.* «Пробные марши» питерских нацистов // *Новые известия.* 2002. 1 окт.

ны, избивая прохожих. Только по официальным данным, за медицинской помощью обратились 50 граждан, а также 18 сотрудников правопорядка (из них десять госпитализированы), один человек был убит, сожжено восемь и повреждено около 40 автомобилей (в т. ч. три автомашины ОВД), разбиты окна и витрины ряда торговых предприятий, в гостинице «Москва», здании Государственной Думы, нанесены повреждения в некоторых вестибюлях и на станциях метрополитена¹¹. Особую ненависть погромщиков вызвали прохожие азиатской внешности, в частности, были избиты пятеро граждан Японии, китайский скрипач Си Чень — участник конкурса им. П. Чайковского¹², разбит китайский ресторан «Джонка». Вечером того же дня в Капотне было совершено нападение на корейскую пресвитерианскую церковь и на вьетнамское общежитие¹³.

Месяцем позже, 7 июля, в г. Красноармейске (Пушкинский район Московской области) произошли массовые антиармянские выступления. Поводом послужила бытовая ссора в местном кафе, в ходе которой один из участников 43-летний житель Ивановской области Г. Саян ранил ножом одного из местных жителей. С целью отомстить за товарища на следующий день около 40 молодых людей устроили погром на улице, где компактно проживали представители армянской диаспоры. Вооруженные бейсбольными битами и цепями, они врываются в квартиры, выкрикивая «Бей черных!», и избивали всех попадавших на их пути мужчин «неславянской» внешности. Около 20 человек были госпитализированы¹⁴. При этом местные правоохранительные органы и администрация не только отрицали антиармянский характер инцидента и его массовый характер¹⁵, но и поддержали предложение о создании городской народной дружины, высказанное на состоявшемся 9 июля митинге местных жителей, также носившем антиармянский характер¹⁶.

Столкновения на национальной почве происходили и в других городах России. Так, в мае во время празднования Дня пограничника группа нетрезвых бывших военнослужащих попыталась устроить кавказский погром на Центральном рынке г. Владимира. В результате массовой драки несколько участников погрома попали в больницу¹⁷.

Напряженная ситуация сохраняется в г. Угличе Ярославской области, где проживает большая чеченская диаспора. Пик противостояния пришелся на конец июля 2002 г. Конфликт начался с массовой драки, в которой погиб русский юноша. После этого убийства неизвестные сначала подожгли дом, в котором жила чеченская семья, а затем огнестрельное ранение получил один из чеченцев. В результате в течение нескольких дней проживающие в Угличе чеченцы и активисты из числа русского

¹¹ Щекочихин Ю. Быдл-класс // Новая газета. 2002. 17 июня. Однако в прессе появлялась и другая информация. Так, по сведениям газеты «Новые известия», в ходе погрома около 200 человек получили ранения, 70 из них госпитализированы. От действий футбольных фанатов пострадало 240 объектов на центральных улицах города (в т. ч. было разбито 227 окон и витрин, 45 рекламных щитов). Рубцова Е. Кто ответит за беспорядки? // Новые известия. 2002. 11 июня.

¹² Политковская А. Скрипка и слишком нервно // Новая газета. 2002. 17 июня; Тарасов А. Горючая смесь с замедлителем // Новая газета. 2002. 1 авг.

¹³ Бритоголовые напали в Москве на корейскую пресвитерианскую церковь // НТВ.Ру. 2002. 10 июня; Скины напали на вьетнамское общежитие // Колокол.Ру. 2002. 10 июня.

¹⁴ Чесноков В. «Секретные» беспорядки в Подмосковье // Новые известия. 2002. 9 июля; Демченко В., Емельяненко В., Митрофанов А., Чубаров Е. «Это вам не арбузы резать» // Известия. 2002. 9 июля.

¹⁵ См.: Разбор полетов: Интервью с начальником Красноармейского отдела милиции К. В. Кудояровым // Городок (г. Красноармейск, Московской области). 2002. 2 сент.

¹⁶ Полунова М., Подольский А. Красноармейск прославился // Городок (г. Красноармейск, Московской области). 2002. 12 июля.

¹⁷ Национал-экстремизм и государство // Panorama.ru. 2002. 28 мая.

населения пытались запугать друг друга, прогоняя по улицам города колонны автомашин. 26 июля несанкционированные выступления чуть бы- ло не привели к массовой драке. Разнимать участников конфликта при- шлось ОМОНу. Один милиционер пострадал¹⁸.

Иногда кавказофобия трансформируется в исламофобию. Так, напри- мер, в подмосковном городе Рошаль в ноябре был избит престарелый мулла¹⁹.

Впрочем, жертвами этнической ксенофобии становятся и представи- тели других национальностей.

В июле несанкционированный митинг с требованием к администрации города выселить поселившийся рядом цыганский табор провели жители пос. Пашино (район г. Новосибирска). На митинге звучали призывы сжечь поселение цыган, если они не уйдут сами. Это спровоцировало массовый отъезд цыган из поселка, где ими уже было приобретено в собственность жилье²⁰. В сентябре в г. Ессентуки (Ставропольский край) бытовая ссора послужила причиной массовой драки между представи- телями греческой диаспоры и казаками, в результате которой были гос- питализированы пять человек²¹.

Одним из распространенных видов ксенофобии остается антисеми- тизм. Именно под антисемитскими лозунгами в 2002 г. в России появился новый вид терроризма — установка вдоль дорог заминированных плакат- ов с националистическими надписями. Первый такой случай произошел 27 мая 2002 г. в Московской области. На 32-м километре Киевского шос- се, в районе аэропорта «Внуково» при попытке убрать плакат с антисе- митским лозунгом была тяжело ранена 28-летняя москвичка Т. Сапуно- ва. Прокуратурой г. Видное (Московская область) было возбуждено уго- ловное дело по ст. 111 ч. 2 п. «в» и «е» — «умышленное причинение тяжкого вреда здоровью общественным способом по мотивам националь- ной вражды»²². Однако уже через несколько дней, комментируя этот ин- цидент, начальник УВД Ленинского района Н. Вагин прямо заявил жур- налистам: «...Это спорный вопрос: является ли установка такого щита правонарушением. Я считаю, что с формальной точки зрения лозунг „Смерть жидам!“ не есть призыв к разжиганию межнациональной розни. „Жидами“ у нас называют кого угодно»²³.

После этого инцидента в течение нескольких месяцев националистиче- ские плакаты появлялись в различных регионах России: 5 июня в г. Воронеже было установлено три плаката, 12 июня плакат был уста- новлен на 83 км МКАД, 17 июня — в г. Красноярске, 4 июля — в г. Владивостоке, 8 июля — в пригороде г. Томска, 15 июля — в Кемеров- ской области, 17 июля — в г. Гатчине Ленинградской области, 26 ию- ля — в Калининградской области, 30 июля — в Подмосковье, 31 июля — в г. Правдинске Калининградской области, 28 июля и 2 сентября — в г. Москве, 10 сентября — в г. Ростове-на-Дону, 28 октября — в Москов- ской области. В результате взрывов при попытке убрать плакаты в г. Томске были ранены двое дорожных рабочих, в Балтийске (Калинин- градская область) один человек погиб, а проходившая мимо женщина

¹⁸ Межнациональный конфликт в Угличе — горожане против чеченцев // Корреспондент- ский час. «Радио Свобода». 2002. 3 авг.

¹⁹ В Подмосковье подростки жестоко избили муллу // Полит.Ру. 2002. 22 нояб.

²⁰ Национал-экстремизм и государство // Panorama.ru. 2002. 17 июля.

²¹ В Ессентуках пять человек пострадали в результате массовой драки между казаками и греками // Полит.Ру. 2002. 16 сент.

²² На Киевском шоссе в Москве сработало взрывное устройство // НТВ.Ру. 2002. 27 мая.

²³ Российские евреи требуют отставки полковника МВД за антисемитизм // Лента.Ру. 2002. 31 мая.

была ранена. В результате взрыва 28 июля в Москве никто не пострадал. Все остальные плакаты были снабжены муляжами взрывных устройств. В подавляющем большинстве случаев надписи на плакатах были антисемитскими²⁴, при этом несколько раз они устанавливались возле синагог.

С проявлением антисемитизма связано и еще одно «новшество», появившееся в 2002 г., — использование национальных противоречий в решении хозяйственных споров. В конфликте нескольких предприятий черной металлургии г. Тулы одна из сторон апеллировала к общественному мнению, подчеркивая, что у его конкурентов администрация «не русская», что фамилия генерального директора предприятия Рабинович, что банк, который поддерживает предприятие, имеет тесные связи с Израилем и т. д. Результатом этой кампании стало то, что вскоре в г. Туле появились листовки с лозунгами «Русским рабочим — русскую администрацию!», а затем и другие листовки с националистическими, причем, как правило, антикавказскими лозунгами. Местная администрация и правоохранительные органы факт разжигания межнациональной розни отрицают²⁵.

Как и ранее, в 2002 г. неоднократно были зафиксированы случаи осквернения и нападения на синагоги и еврейские культурные центры. В марте и апреле свастиками и антисемитскими лозунгами были расписаны синагоги в городах Костроме, Петрозаводске, Перми. В апреле произошел взрыв рядом с Красноярской синагогой, в мае была подожжена дверь синагоги в г. Ростове-на-Дону. 20 октября из ружья была обстреляна синагога, а 27 октября из гранатомета (!) — еврейский культурно-благотворительный фонд «Хэсэд Атиква» в г. Новосибирске. В декабре подверглась нападению уже пострадавшая ранее от рук вандалов синагога в г. Костроме.

Националистическая и неофашистская агрессия проявляется также в актах вандализма по отношению к мемориалам и кладбищам. Так, в апреле были осквернены могилы и надгробия на Славянском кладбище в г. Краснодаре²⁶, тогда же пострадали 39 татарских надгробий на кладбище г. Александрова Владимирской области²⁷, в конце мая было осквернено еврейское кладбище в г. Махачкале, в июне в г. Красногорске Московской области было разбито более 140 могильных памятников немецким солдатам, в июле — разрушено несколько могил на мусульманском кладбище в г. Волгограде, в декабре фашистскими свастиками были разрисованы могилы на нескольких воинских кладбищах Новгородской области²⁸. В мае свастиками и антисемитскими лозунгами был разрисован памятник жертвам нацизма в Смоленской области, в октябре — жертвам политических репрессий в г. Санкт-Петербурге²⁹.

Между тем политика государства по пресечению насилия на расовой и этнической почве и соответствующей пропаганды не отличается последовательностью. С одной стороны, предпринимаются попытки ограниче-

²⁴ Один из плакатов был антирусским, один — просто оскорбительным, без национальной мотивации, и один — наравне с антисемитскими содержал антикавказские лозунги.

²⁵ Кочетков В. Организации срочно требуются нацисты // Новые известия. 2002. 30 нояб.

²⁶ В подавляющем большинстве (19 из 21) пострадали армянские могилы, одна — азербайджанская.

²⁷ Трохин А. Почувствуйте разнь // Время МН. 2002. № 209.

²⁸ В подмосковном Красногорске осквернены могилы немецких солдат // Полит.Ру. 2002. 7 июня; В Волгограде осквернены могилы на мусульманском кладбище // Полит.Ру. 2002. 10 июля; Национал-экстремизм и государство // Ranogama.ru. 2002. 25 окт.

²⁹ В Петербурге вандалы осквернили памятник жертвам политических репрессий // NEWSru.com. 2002. 3 окт.

ния деятельности подобных организаций. Этому, в частности, должно было способствовать принятие в июле 2002 г. Закона «О противодействии экстремистской деятельности»³⁰ и связанных с ним изменений в действующем законодательстве. Однако поспешность, с которой был принят закон — между первым чтением в Государственной Думе и подписанием закона Президентом РФ прошло менее двух месяцев (первое чтение состоялось в Государственной Думе 6 июня, а уже 25 июля Президент подписал закон), — привела к большому количеству недостатков в тексте закона и сомнениям в возможности и обоснованности его применения³¹.

То, что уже в октябре именно в соответствии с этим законом было ликвидировано омское региональное отделение РНЕ³² (о возбуждении уголовного дела было заявлено 4 сентября), является скорее исключением. Как и в 2001 г., правоприменительная практика носит выборочный и непоследовательный характер. В 2002 г. был предпринят целый ряд шагов по пресечению пропаганды межнациональной розни в СМИ. Так, по решению суда 17 июля за публикации материалов «экстремистского, националистического и антисемитского характера» была закрыта газета «Русские ведомости»³³; 8 августа «за пропаганду войны, разжигание межнациональной розни и призывы к захвату власти» — журнал «Русский хозяин»³⁴, а 20 сентября — газета Национал-большевистской партии «Лимонка»³⁵. Министерством печати был вынесен целый ряд предупреждений по фактам разжигания межнациональной розни, причем не только в адрес малотиражных, так называемых маргинальных СМИ (таких, как «Наше обозрение» (г. Санкт-Петербург), «Русская община Екатеринбург», «Русская Сибирь» (г. Новосибирск)³⁶, но и в адрес вполне уважаемых компаний, таких, как нижегородская телекомпания «Волга»³⁷.

Еще до принятия нового закона о борьбе с экстремизмом по инициативе Министерства юстиции России в первой половине 2002 г. были ликвидированы шесть региональных отделений РНЕ — в Республике Хакасия, в Хабаровском и Краснодарском краях, в Волгоградской, Пермской и Томской областях³⁸. 30 июля решением Хабаровского краевого суда было ликвидировано краевое отделение РНЕ³⁹. Уголовное дело по ст. 282 («Возбуждение национальной, расовой и религиозной вражды») ведется против шести скинхедов в г. Курске. Стандартное обвинение в хулиган-

³⁰ Принят Государственной Думой 27 июня 2002 г., утвержден Советом Федерации 19 июля 2002 г., подписан Президентом РФ 25 июля 2002 г.

³¹ См.: Верховский А. Государство против радикального национализма: Что делать и чего не делать? М., 2002.

³² В Омской области ликвидируют местное отделение РНЕ // Лента.Ру. 2002. 10 окт.

³³ Гринев А. Одно экстремистское СМИ уже закрыто // СМИ.Ру. 2002. 18 июля.

³⁴ Суд закрыл журнал «бритоголовых» // Дни.Ру. 2002. 8 авг.

³⁵ Однако газета вскоре была зарегистрирована в Белоруссии под названием «Генеральная линия». Причем это название набрано мелкими буквами, а логотип «Лимонка» сохранен. Богомолова В. Шабаш лысых обезьян // Московский комсомолец. 2002. 30 сент.

³⁶ Вишневецкий Б. Принцип Нельсона // Новая газета. 2002. 18 марта; Минпечати закрывает экстремистские газеты // Страна.Ру. 2002. 28 мая; Суд закрыл журнал «бритоголовых» // Дни.Ру. 2002. 8 авг.

³⁷ 18 августа в эфире компании прошел материал, выдержанный в довольно некорректном тоне, о якобы готовящемся массовом переселении чеченских беженцев в Нижегородскую область. 27 августа Приволжское окружное межрегиональное территориальное управление Минпечати России вынесло редакции официальное предупреждение. Затем последовала длительная тяжба в судах различной инстанции, в результате которой 4 декабря предупреждение было признано недействительным.

³⁸ С 2001 г. Министерство юстиции вынесло около 8000 предупреждений за несоответствие деятельности общественных объединений закону // Полит.Ру. Монитор. Вып. 2. 2002. 23 окт.

³⁹ Полку национал-патриотов убыло // Общество.Ру. 2002. 31 июля.

стве было изменено на возбуждение национальной вражды уже в ходе следствия⁴⁰.

Однако в целом суды предпочитают не замечать национальную, этническую направленность преступлений или же относятся к этому вполне лояльно.

Так, в январе было закрыто уголовное дело в отношении Екатеринбургской епархии, опубликовавшей «Протоколы сионских мудрецов» на страницах своей газеты. Характерно, что в защиту епархии выступили 14 депутатов Государственной Думы РФ, в т. ч. А. Грешневиков, А. Чувев, А. Шульга, которые утверждали, что издаваемые и распространяемые епархией произведения «не содержали никаких призывов к ненависти и дискриминации по отношению к представителям какого-либо народа»⁴¹. В феврале по делу еженедельной национал-радикальной и антисемитской газеты «Колоколь» (главный редактор С. Терентьев) Волгоградский городской суд определил, что «материалы, опубликованные в газете, не имеют отношения к нацизму, но справедливо критикуют такие политические явления, как сионизм, масонство и иудаизм».

4 апреля Московским городским судом был признан виновным в разжигании национальной и расовой розни (ст. 282 УК РФ) руководитель Народной национальной партии (ННП) и один из главных идеологов скинхедов А. Иванов-Сухаревский. Он был приговорен к трем годам лишения свободы условно и тут же амнистирован⁴². В июле в г. Сыктывкаре (Республика Коми) по той же статье четыре года условно получил Я. Канев, устроивший дебош в Еврейском культурном центре⁴³, а в сентябре в Воронеже на два года условно был осужден 18-летний А. Жигунов, размножавший и распространявший националистические листовки в апреле 2002 г.⁴⁴

20 ноября был вынесен обвинительный приговор участникам погрома на Царицынском рынке в г. Москве (2001 г.); в декабре были осуждены первые из проходящих по делу об июньском погроме на Манежной площади в г. Москве. Националистическая составляющая преступлений не фигурировала в обвинительном заключении, несмотря на то, что сами обвиняемые зачастую не только не скрывают, но и всячески подчеркивают свои взгляды⁴⁵. Все они были осуждены за убийства и хулиганство. Дело же о погроме в районе Ясенево г. Москвы (21 апреля 2001 г.) решением Московского областного суда было отправлено на доследование⁴⁶.

⁴⁰ Совет Федерации не будет возражать против закона об экстремизме, а в Курске тем временем и так справляются со скинхедами // Общество.Ру. 2002. 4 июля.

⁴¹ В защиту Екатеринбургской епархии // Соборность. 2002. № 8.

⁴² Федоров А. Целили по пятой графе, а попали по физиономии // Трибуна. 2002. 6 апр.

⁴³ Зюзов Н. Антисемит в сортире: В республике впервые вынесен обвинительный приговор по делу о разжигании национальной вражды // Версты. 2002. 13 июля.

⁴⁴ Лазаренко Л. Воронежский студент осужден за экстремизм // Российская газета. 2002. 1 окт.

⁴⁵ Например, задержанные в г. Красноярске за избивание рабочих из Северной Кореи подорожки заявили, что напали на них по ошибке, приняв их за киргизов. См.: Скинхеды избивали корейцев, перепутав их с киргизами // Грани.Ру. 2002. 22 нояб. Арестованные в г. Курске на следствии открыто заявляли, что выбирали жертв исключительно по цвету кожи, ставя конечной целью «освобождение России от инородцев». См.: Совет Федерации не будет возражать против закона об экстремизме, а в Курске тем временем и так справляются со скинхедами // Общество.Ру. 2002. 4 июля.

⁴⁶ Решение Могорсуда было вынесено 5 марта. Прокуратура опротестовала решение суда, однако 15 мая Верховный суд России подтвердил законность решения Мосгорсуда. Позже, в июле, это решение подтвердил и Президиум Верховного суда России. См.: Верховный суд потребовал заново расследовать дело о погроме в Ясенево // Лента.Ру. 2002. 16 мая; Прокуратуру обязали доследовать дело о погроме в Ясенево // Лента.Ру. 2002. 24 июля; Протест Генпрокуратуры отклонен — дело о погроме в Ясенево будет доследовано // Полит.Ру. 2002. 24 июля.

Отдельно хотелось бы упомянуть о процессе над лидером Национал-большевистской партии (НБП) Э. Лимоновым, учредителем газеты «Лимонка» С. Аксеновым и другими активистами партии, начавшемся 8 июля в г. Саратове. Арестованным были предъявлены обвинения по ст. 205, 208, 222 (создание незаконного вооруженного формирования, терроризм, незаконное хранение огнестрельного оружия). Помимо этого, Э. Лимонову и С. Аксенову инкриминируются публичные призывы к насильственному захвату власти и изменению государственного строя (ст. 280 УК РФ). Уже в ходе судебного разбирательства выяснилось, что автором одного из текстов, на основании которых строились обвинения в призывах свержения существующего государственного строя, является не Лимонов, а лидер латвийских национал-большевиков В. Линдерман⁴⁷. Обстоятельства задержания подсудимых, доказательства их вины, представленные следственными органами суду, ставят под сомнение убедительность позиции обвинения и фактически дискредитируют попытку судебными методами изолировать активистов радикальной организации⁴⁸. Еще более дискредитирует антиэкстремистскую деятельность властей попытка ликвидации самой НБП. Решением Московского областного суда от 10 января 2002 г. процедура ликвидации партии была приостановлена. Основанием для этого стало то, что в качестве доказательства прокуратура использовала материалы «дела Лимонова». Мособлсуд согласился с доводами адвоката НБП С. Беляка, утверждавшего, что нельзя выносить решения, исходя из материалов незавершенного уголовного дела, а сам факт привлечения этих материалов есть грубое нарушение принципа тайны следствия⁴⁹.

Между тем активность Национал-большевистской партии в 2002 г., несмотря на арест ее лидера, оставалась высокой. «Лимоновцы» были наиболее заметными участниками акции «Антикапитализм-2002», проходившей 14—15 сентября. Акция закончилась массовыми беспорядками и столкновением с милицией на Триумфальной площади в г. Москве, в результате которых было задержано более 90 человек, все — члены НБП⁵⁰. Были и менее массовые акции. Так, в феврале нижегородское отделение НБП взяло на себя ответственность за поджог офиса местного отделения СПС⁵¹. В июне активисты НБП приковывали себя наручниками на открытии выставки «Рига-Экспо», в июле — около Государственной Думы. 5 ноября во время церемонии открытия Центра энергетических технологий «Россия — ЕС» в г. Москве член НБП О. Шалина метнула лимонный торт в представителя Еврокомиссии Ф. Ламуре⁵². Наиболее громкой акцией в этом ряду была неудачная попытка закидать помидорами генерального секретаря НАТО Д. Робертсона во время его выступления на саммите НАТО в Праге 22 ноября⁵³. Продолжают национал-большевики закидывать бутылками с краской здания посольств. В 2002 г. дважды (в

⁴⁷ Андреева Н. Абель вместо Лимонова: Кого судят в Саратове? // Время МН. 2002. 20 нояб.

⁴⁸ Подробнее об обстоятельствах задержания и следствии см.: Лихачев В. Нацизм в России. М., 2002. С. 92—93.

⁴⁹ Сорокина М. Ликвидация Национал-большевистской партии Эдуарда Лимонова приостановлена // Страна.Ру. 2002. 10 янв.

⁵⁰ Между тем, кроме НБП, в акции участвовал целый ряд левых организаций, в т. ч. «Трудовая Россия», Союз коммунистической молодежи (СКМ), «Авангард красной молодежи» (АКМ), Российский коммунистический союз большевистской молодежи (РКСМб). См.: Массовые беспорядки в Москве // Дни.Ру. 2002. 16 сент.; Сухов И. Ответ по-капиталистически // Время новостей. 2002. 18 сент.

⁵¹ Национал-экстремизм и государство // Panorama.Ru. 2002. 18 февр.

⁵² Чиновнику Европейской комиссии досталось тортом от «Лимонки» // Лента.Ру. 2002. 5 нояб.

⁵³ Паперная Г., Демиденко М. Помидорами закидаем! Генсек НАТО пострадал от российских экстремистов // Коммерсантъ. 2002. 23 нояб.

мае и ноябре) от их действий пострадало посольство Эстонии, а в октябре — Дании⁵⁴. Фактически на 2002 г. НБП являлась наиболее активной радикальной организацией России.

Отсутствие однозначной государственной позиции в отношении проявлений межнациональной вражды провоцирует появление новых общественных организаций, делающих пропаганду насилия и дискриминации по этническому и религиозному признакам одной из задач своего движения. Так, после погрома в г. Красноармейске (см. выше) уже 12 июля заявило о себе «Движение против нелегальной миграции». В своей декларации организация призывает всячески бороться с «незаконными мигрантами», в т. ч. путем законодательного ограничения на браки с «нелегальными мигрантами», на заключение имущественных договоров с ними и т. п.⁵⁵

Но наибольший общественный резонанс вызвала регистрация Министерством юстиции РФ Национал-державной партии России (НДПР), на учредительном съезде которой провозглашались откровенно националистические призывы. В выступлении одного из сопредседателей партии Б. Миронова, в частности, прозвучало следующее: «Партия, и не надо лукавить, создается для одного — бороться за власть... Мы заранее не скрываем, что к власти пойдет партия националистов. Не патриотов, а, подчеркиваю, националистов... Мы докажем всю тщетность парламентского пути... Давайте вытравливать вот это жидовское демократическое нутро, которое в нас вращалось, а мы этого не заметили... У нас общий враг — жид, общая цель — смена власти»⁵⁶.

Лишь в результате скандала, разразившегося после того, как многочисленные СМИ обнародовали записи выступлений лидеров НДПР, Министерство юстиции объявило о начале проверки партии. Сопоставляя этот факт с тем, что, как заявили на одном из брифингов представители Минюста и прокуратуры, в 2002 г. особое внимание уделялось проверке «такого скандального общественного объединения, как „Русское национальное единство“» (см. выше), можно предположить, что государственные органы, в обязанности которых входит борьба с экстремистскими организациями, обращают на последние внимание лишь после того, как общественное мнение делает невозможным их игнорирование.

Между тем значительная часть государственных деятелей продолжает либо прямо отрицать, либо не замечать проявления насилия и дискриминации на этнической почве. Так, например, Московская прокуратура заявила, что главной опасностью для государства является не национализм, а ваххабизм⁵⁷. За месяц до масштабной активизации скинхедов в связи с днем рождения Гитлера начальник ГУВД г. Москвы генерал-майор В. Пронин заявил, что движения скинхедов никогда не существовало, а бритоголовые — футбольные фанаты или учащиеся 9—11 классов московских школ⁵⁸. В июне начальник отдела Главного управления уголовного розыска МВД РФ В. Папсуев заявил, что в России не зафиксировано ни одного факта совершения преступления в отношении иностранцев на расовой или религиозной почве⁵⁹. Никаких последствий не имело заявление, сделанное начальником УВД Ленинского района

⁵⁴ Лимоновцы атаковали эстонское посольство... // Газета. 2002. 14 мая.

⁵⁵ Краснодар и Красноармейск — столицы национализма // Общество.Ру. 2002. 12 июля.

⁵⁶ Агафонов С. Минюст регистрирует нацистов // Новые известия. 2002. 26 сент.

⁵⁷ Теплов С. В нашу жизнь прочно вошел экстремизм // Ежедневные новости. Подмосковье. 2002. 2 апр.

⁵⁸ Стечкин М. Милиция отменила скинхедов и беспорядочников // Газета.Ру. 2002. 21 марта.

⁵⁹ В России не совершают преступлений против иностранцев на расовой или религиозной почве // Русская линия. 2002. 21 июня.

Московской области Н. Вагиным по поводу антисемитского плаката на Киевском шоссе (см. выше). Между тем именно Н. Вагин является автором письма, направленного дирекции рынка г. Видное Московской области, в котором отмечается, что, «по жалобам покупателей», на рынке и прилегающей к нему территории «в большом количестве незаконно работают и проживают иностранные граждане без регистрации (узбеки, таджики, азербайджанцы и граждане других республик СНГ)». В соответствии с этим письмом в сентябре 2002 г. была проведена этническая чистка рынков⁶⁰.

Весной 2002 г. большой общественный резонанс вызвал пакет законов по ограничению миграции, принятых Законодательным собранием Краснодарского края, а также публичные комментарии к нему губернатора А. Ткачева. Законы предусматривали выдворение за пределы края незаконных мигрантов, административную ответственность за их прием на территории края и т. п. В процессе обсуждения механизма реализации законов возникли также предложения увеличить штрафы за отсутствие регистрации до 6000 рублей, создать фильтрационные пункты при РОВД, в которых можно содержать незаконных мигрантов перед депортацией, а также «иммиграционные» пункты для вновь прибывших в край, где их можно будет содержать дней десять для проверки документов.

Комментируя эти законы, губернатор края А. Ткачев, в частности, заявил: «Определять, законный мигрант или незаконный, можно по фамилии, точнее, по ее окончанию. Фамилии, оканчивающиеся на -ян, -дзе, -швили, -оглы, незаконные, так же как и их носители»⁶¹.

В апреле краевая прокуратура объявила о намерении оспаривать постановления Законодательного собрания в суде. Однако в отношении выступлений губернатора никаких действий предпринято не было. Более того, хотя Администрация президента РФ и опровергла заявления губернатора о поддержке «антимиграционных» мер главой государства, на встрече В. Путина и А. Ткачева 5 апреля никаких противоречий в обсуждении проблем края между ними не возникло⁶².

Одним из факторов межнациональной напряженности остается война в Чечне. Особенно ситуация обострилась после захвата террористами Театрального центра на Дубровке в г. Москве. Опасаясь взрывного роста конфликтов на национальной почве, МВД открыло «горячую линию» для приема сообщений о случаях проявления межнациональной агрессии, вражды или погромов⁶³. При этом ГУВД столицы утверждало, что антикавказских акций, вызванных событиями на Дубровке, зарегистрировано не было. Между тем СМИ сообщали не только об избиениях выходцев с Кавказа на улицах города⁶⁴, но и о произволе по отношению к ним со стороны сотрудников правоохранительных органов. Так, сообщалось о массовых проверках паспортного режима, а также о необоснованных задержаниях, принудительном дактилоскопировании⁶⁵ и откровенной фаль-

⁶⁰ *Костанди К.* На 41-м километре кадровые перестановки // Видное.Ру. 2002. 3 июня.

⁶¹ Цит. по: *Бедеров И.* Незаконная фамилия // Новая газета. 2002. 11 июля.

⁶² На Кубани начинается масштабная кампания по борьбе с мигрантами // Колокол.Ру. 2002. 21 марта; *Шалаев А.* Кубань выдворяет мигрантов // СМИ.Ру. 2002. 28 марта; Проблема национализма в России // Известия. 2002. 19 апр.; *Богомолов А.* Кубанский порядок // Новые известия. 2002. 26 апр.; Человек имеет право // Радио Свобода. 2002. 25 апр.

⁶³ МВД открыло «горячую линию» для приема сообщений о случаях проявления межнациональной агрессии // NEWSru.com. 2002. 25 окт.

⁶⁴ В столице избиты двое азербайджанцев // NEWSru.com. 2002. 29 окт.; У метро «Петровско-Разумовская» жестоко избит кавказец // NEWSru.com. 2002. 24 окт.

⁶⁵ У чеченцев по всей России начали принудительно брать отпечатки пальцев // NEWSru.com. 2002. 29 окт.

сификации уголовных дел по обвинению в незаконном хранении оружия и наркотиков в отношении граждан чеченской национальности⁶⁶. Причем подобные мероприятия проводились не только в Москве, но и в других регионах России⁶⁷. Кроме того, на волне «борьбы с терроризмом» была проведена показательная массовая депортация из Московской области нелегальных иммигрантов из Таджикистана.

Таким образом, несмотря на развитие законодательной базы, в ситуации, связанной с запретом на пропаганду войны, дискриминации и насилия, основные тенденции, отмечавшиеся в предыдущих докладах, — рост активности молодежных неонацистских группировок и общий рост ксенофобии в российском обществе, выборочный характер правоприменительной практики, отрицание властными структурами, правоохранительными и судебными органами националистической составляющей многих правонарушений — сохранились.

⁶⁶ См.: Ганнушкина С. 24 октября — 4 декабря. Наш мониторинг преследований чеченцев и других выходцев с Кавказа в Москве после событий 23 октября 2002 г. Случаи предъявления обвинений по уголовным статьям московским чеченцам с использованием фальсифицированных улик // <http://www.refugee.ru/news/news.htm> (По информации «Гражданского содействия»).

⁶⁷ У метро «Петровско-Разумовская» жестоко избит кавказец // NEWSru.com. 2002. 24 окт.

ПОЛОЖЕНИЕ СЕКСУАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ¹

А. Сутягин

Эта статья написана на основе анализа информации, полученной из открытых источников и в ходе проведенного автором экспертного опроса².

К сожалению, проблема нарушения прав гомосексуальных лиц носит во многом скрытый характер, что обусловлено страхом обнаружить свою сексуальную идентичность, неразвитой правовой культурой, неверием в эффективность правовых механизмов защиты, низкой социальной и политической активностью гомосексуалов. Опрошенные нами представители правозащитных организаций для геев и лесбиянок смогли предоставить данные лишь о немногочисленных известных им случаях правовых нарушений и дискриминации гомосексуалов, что, по единодушному мнению экспертов, в последнюю очередь следует связывать с отсутствием таких случаев и всех предпосылок для них. На этом фоне приобретают значимость даже фрагментарные сообщения организаций и частных лиц, материалы в СМИ, дающие возможность судить о положении гомосексуалов.

Мы надеемся, что публикация нижеследующего материала будет способствовать не только информированию широкой общественности о положении российских гомосексуалов и ключевых тенденциях развития ситуации в 2002 г., но и более активному обсуждению проблем защиты прав данной социальной группы внутри правозащитного сообщества.

* * *

В 2002 г. правовое и фактическое положение сексуальных меньшинств в России практически не изменилось. Намечившиеся ранее позитивные тенденции развивались медленно. Есть основания для беспокойства в связи с попытками некоторых политиков ограничить права представителей сексуальных меньшинств под популистскими лозунгами защиты

¹ Термин «сексуальные меньшинства» (геи и лесбиянки, гомосексуалы) включает гомосексуальных и бисексуальных мужчин и женщин.

² Опрос охватил следующих экспертов: А. Баранников, заместитель председателя фракции СПС, осудившей предложение по рекриминализации гомосексуальных отношений; профессор И. Кон, автор книг о гомосексуальности; Н. Алексеев, автор книг о правовом регулировании положения сексуальных меньшинств; М. Гессен, автор одного из первых докладов о положении сексуальных меньшинств в России (1994); И. Фиалковский, глава молодежной правозащитной организации «Ассоциация HS» (Санкт-Петербург); профессор А. Кухарский, президент Санкт-Петербургского правозащитного центра геев и лесбиянок «Крылья»; А. Ахрамович, глава правозащитного центра «Сибирская альтернатива» (Омск); К. Егорнов, президент Мурманской областной общественной организации геев и лесбиянок «Крут». Отсутствие ссылок при цитировании означает, что цитата относится к интервью в рамках экспертного опроса.

общественной нравственности, в действительности ставя своей целью повысить популярность у избирателей. События года с очевидностью показали как определенный прогресс, достигнутый в признании прав гомосексуалов в российском обществе, так и явную недостаточность уровня признания этих прав, продолжающуюся дискриминацию и практически полное бездействие государства в плане улучшения положения сексуальных меньшинств в России.

Центральным событием 2002 г., продемонстрировавшим позицию государства, уровень развития законодательства, а также степень зрелости гражданского сознания самих гомосексуалов, явилась законодательная инициатива по рекриминализации добровольных сексуальных отношений в частной обстановке между мужчинами, достигшими легального возраста согласия³.

22 апреля 2002 г. группа депутатов Государственной Думы, входящих во фракцию «Народный депутат» во главе с Г. Райковым, внесла пакет поправок в Уголовный кодекс РФ, устанавливающий уголовную ответственность в виде лишения свободы на срок от одного года до пяти лет за «противоестественное удовлетворение половых потребностей мужчины с женщиной (мужеложство)», под которым, в соответствии с пояснительной запиской к законопроекту, понимается анальная пенетрация (другие формы сексуальной активности между мужчинами, а также сексуальные отношения между женщинами⁴ преступления не образуют). В пояснительной записке к законопроекту также отмечается, что поправки направлены на «укрепление общественной нравственности, института семьи и здоровья граждан России», должны способствовать борьбе с распространением венерических заболеваний и СПИДа, а также противодействовать вовлечению несовершеннолетних в занятия проституцией и распространению порнографии⁵.

Пытаясь отстоять свое предложение, авторы законопроекта⁶ (от их лица выступал преимущественно Г. Райков) в многочисленных интервью допускали неоднократные высказывания, которые следует однозначно квалифицировать как гомофобные. Так, Г. Райков заявил журналистам: «Гомосексуализм — это отклонение от нормы, и отклонение явное». «Никто не будет подсматривать в щелочку, чем это граждане занимаются в темной комнате, но если акт мужеложства будет проводиться демонстративно или в насильственной форме — ответственности за него не избежать»⁷. Следует отметить, что российское законодательство уже содержит положения, карающие насильственные и публичные действия как гетеро-, так и гомосексуального характера, вследствие чего слова Г. Райкова лишают смысла его собственное предложение.

Наиболее влиятельные российские политики не прокомментировали законодательную инициативу фракции «Народный депутат». Реакция большинства парламентариев, которые высказали свое отношение к этой

³ По действующему российскому законодательству, он составляет 14 лет как для гетеросексуалов, так и для гомосексуалов.

⁴ Депутат А. Митрофанов (фракция ЛДПР) предложил также карать и гомосексуальные отношения между женщинами с целью соблюдения принципа равенства полов, гарантированного Конституцией РФ.

⁵ Госдума хочет ввести уголовную ответственность за мужеложство // <http://gay.ru/news/rainbow/2002/04/22.htm>.

⁶ Помимо Г. Райкова, среди авторов законопроекта значатся В. Булавинов, Г. Махачев, З. Муцоев, а также Д. Рогозин, председатель парламентской делегации России в ПАСЕ, впоследствии отрицавший свое участие в разработке законопроекта.

⁷ Без поправок в УК РФ, считает Райков, «депутаты не смогут смотреть в глаза избирателям» // <http://gay.ru/news/rainbow/2002/04/30a.htm>.

инициативе, была негативной⁸. Некоторые депутаты из фракции СПС открыто защищали права гомосексуалов⁹. А. Вульф позднее даже выступил с предложением ввести законодательный запрет дискриминации на основании сексуальной ориентации. Однако отдельные политики поддержали Г. Райкова и других депутатов¹⁰. От лица исполнительной власти высказалась вице-премьер правительства В. Матвиенко, которая осудила инициативу¹¹.

Инициатива Г. Райкова и его коллег в целом сыграла положительную роль. Как замечает Н. Алексеев: «Гомосексуализм перестал быть запретной темой для публичного разговора. Отныне политики самого высокого ранга могут произнести это слово вслух, и это уже большой прогресс». Оживление публичного обсуждения гомосексуальности и активизация деятельности правозащитных организаций геев и лесбиянок, явившиеся следствием рассматриваемой законодательной инициативы, позволяют в будущем ожидать определенных позитивных последствий, в частности, повышения уровня толерантности к сексуальным меньшинствам в России, введения законодательного запрета дискриминации на основании сексуальной ориентации и более полного признания прав гомосексуалов.

Впервые за всю новейшую историю России предложение группы депутатов сделало гомосексуальность предметом активного обсуждения в СМИ, большинство которых осудило его. М. Гессен отмечает: «Реакция СМИ приятно удивила — практически все ведущие СМИ отреагировали возмущенно».

Более того, инициатива Г. Райкова и его коллег обусловила активизацию деятельности правозащитных организаций геев и лесбиянок, реакция которых последовала уже в тот же день, когда стало известно о предложении фракции «Народный депутат». Помимо митинга у здания Государственной Думы, в г. Ярославле местными общественными организациями «Социалистическое сопротивление» и «Автономное действие» 4 июня был организован День толерантности, в рамках которого прошел

⁸ Так, заместитель руководителя фракции «Единство» В. Резник заявил, что подобные предложения, «безусловно, вызовут резкую критику Совета Европы, и... их трудно рассматривать в качестве рациональных»: Законопроект о запрещении мужеложества осуждают депутаты и правозащитники // <http://gay.ru/news/rainbow/2002/04/24.htm>.

Первый заместитель председателя Государственной Думы Л. Слиска высказала надежду, что «у депутатов хватит здравого смысла вообще не рассматривать этот вопрос» (Там же). Председатель Совета Федерации С. Миронов прокомментировал законопроект следующим образом: «Глядя на такие законодательные инициативы, можно подумать, что в России все другие вопросы решены...» (Спикер Совета Федерации не видит смысла в новых поправках, касающихся гомосексуалов // <http://gay.ru/news/rainbow/2002/05/17a.htm>).

⁹ В частности, А. Вульф выступил в поддержку протестующих против принятия законопроекта в ходе митинга у здания Государственной Думы, организованного Транснациональной радикальной партией, и в своем заявлении назвал законопроект Райкова и его коллег «прямо нарушающим фундаментальные права человека, вводящим дискриминацию по признаку сексуальной ориентации и сеющим в обществе... ненависть и рознь» (Заявление депутата Государственной Думы А. Вульфа // <http://www.gay.ru/news/rainbow/2002/04/28b.htm>). Лидер фракции СПС Б. Немцов поддержал позицию А. Вульфа (А. Вульф разработал проект закона о введении уголовной ответственности за разжигание сексуальной розни // <http://gay.ru/news/rainbow/2002/04/28.htm>. Б. Немцов не хочет, чтобы власть влезала в постель к народу // <http://gay.ru/news/rainbow/2002/04/29.htm>).

¹⁰ Так, Р. Абдулатипов, представитель Саратовской области в Совете Федерации, заявил, что «эту статью давно надо было вернуть в Уголовный кодекс». «Гомосексуализм не отвечает ни нашим традициям, ни нашим обычаям; это ненормально» (Р. Абдулатипов поддержал инициативу депутатов Госдумы ввести уголовное наказание за гомосексуализм // <http://gay.ru/news/rainbow/2002/04/24a.htm>).

¹¹ «Данная мера нецелесообразна и недопустима». «Если существует проблема, то ее надо решать, но не путем введения уголовной ответственности». (Дума вряд ли будет рассматривать homophobic поправки к закону // <http://gay.ru/news/rainbow/2002/04/25a.htm>).

митинг в защиту права на частную жизнь и против законодательной инициативы по рекриминализации добровольных гомосексуальных отношений.

Санкт-петербургская организация HS проинформировала о законопроекте европейское отделение Международной ассоциации геев и лесбиянок (ILGA-Europe), которое, в свою очередь, довело эту информацию до сведения президента Парламентской Ассамблеи Совета Европы П. Шидера.

22 апреля просветительский центр «Я+Я», созданный на базе популярного гей-сайта Gay.Ru, распространил пресс-релиз, в котором решительно осудил инициативу по восстановлению уголовной ответственности за добровольные гомосексуальные отношения как грубую попытку вмешательства в частную жизнь и нарушение базовых международно-правовых документов. В пресс-релизе говорилось о готовности центра организовать акции гражданского неповиновения в случае принятия законопроекта.

До настоящего времени законопроект находится на рассмотрении в Комитете по законодательству Государственной Думы. По предположению А. Баранникова, члена комитета, законопроект мог быть вынесен на рассмотрение нижней палатой парламента на весенней сессии 2003 г., чего, однако, не произошло. Как полагают многие эксперты¹², поправки, внесенные Г. Райковым и его коллегами, вообще не будут рассматриваться Государственной Думой.

Эксперты сходятся во мнении, что выдвижение подобной законодательной инициативы может быть объяснено стремлением извлечь политическую выгоду и накануне парламентских выборов 2003 г. привлечь внимание к возглавляемой Г. Райковым Народной партией¹³.

По словам Н. Алексеева, «введение уголовного преследования за гомосексуализм... противоречит целому ряду положений российской Конституции и взятым на себя Российской Федерацией обязательствам, вытекающим из Европейской конвенции...» Принятие законопроекта, безусловно, привело бы к нарушению обязательств России, о чем и были предупреждены представители России в Парламентской Ассамблее Совета Европы¹⁴.

Сам факт выдвижения подобной законодательной инициативы в парламенте страны и последовавшие затем высказывания весьма красноречиво характеризуют ситуацию с признанием прав сексуальных меньшинств в России. Реакция коллег авторов законопроекта была хотя и негативной, но достаточно сдержанной. Как замечает И. Кон, «большинство публичных политиков отреагировали осторожно, в форме юмора или замечаний типа „Делать им больше нечего!“; права гомосексуалов открыто защищали только некоторые депутаты фракции СПС». То же может быть сказано и о реакции средств массовой информации, для которой была весьма характерна виктимизация сексуальных меньшинств. «Огорчает крайне низкий уровень информированности и сексуального образования журналистов», — отмечает И. Кон. А по словам А. Баранникова,

¹² Так, И. Кон заявляет: «Уверен, что этот законопроект, как и аналогичное предложение депутата Митрофанова, даже не будет обсуждаться в Думе».

¹³ На это указывают и слова самого Г. Райкова: «В 2003 г. депутаты пойдут на перевыборы, многие по одномандатным округам — чтобы спокойно смотреть в глаза избирателям, им принятие этого закона жизненно необходимо» (Без поправок в УК РФ, считает Райков, «депутаты не смогут смотреть в глаза избирателям» // <http://gay.ru/news/rainbow/2002/04/30a.htm>).

¹⁴ Nicolas Alekseyev. — Homosexuality in Russia: Current Legal Trends // ILGA-Europe Newsletter. — Vol. 2, issue 1, August 2002. — P. 16.

«мало кто захотел дать серьезный анализ вопроса, большинство СМИ предпочли либо просто подшутить над авторами законопроекта, либо поскользнуться на каких-то терминах... Часто акценты были расставлены следующим образом: может быть, это и правильно на сегодняшнем этапе, но не дело государства регулировать эту сферу отношений».

* * *

В течение 2002 г. российское законодательство в части регулирования правового положения сексуальных меньшинств не претерпело каких-либо изменений¹⁵. Прямо дискриминационным в отношении гомосексуалов на настоящий момент является лишь один нормативный документ — Приказ министра здравоохранения от 14 сентября 2001 г. «Об утверждении порядка медицинского обследования донора крови и ее компонентов» (зарегистрирован в Министерстве юстиции РФ 31 октября 2001 г. под № 3001), фактически воспроизводящий формулировки прежнего аналогичного документа — «Инструкции по медицинскому освидетельствованию доноров крови, плазмы, клеток крови» от 16 ноября 1998 г. В соответствии с приказом, лица, «относящиеся к группам риска (гомосексуалисты, наркоманы, проститутки)», не могут являться донорами крови и (или) ее компонентов¹⁶.

Наиболее значительным недостатком российской законодательной базы следует признать отсутствие законодательного запрета дискриминации на основании сексуальной ориентации в различных отраслях права (прежде всего в уголовном, а также трудовом праве) и правового регулирования однополых партнерских отношений, что создает предпосылки для нарушений прав и случаев дискриминации гомосексуалов в самых различных сферах. Если признание гомосексуальных партнерских отношений и связанных с ними прав представляется, скорее, делом будущего¹⁷, то внесение поправок, направленных на защиту геев и лесбиянок от дискриминации, является актуальной задачей законодателя, решение которой могло бы нарушить стагнацию в развитии законодательства России в части признания прав сексуальных меньшинств. «В 1993 году Россия и, к примеру, Ирландия имели практически одинаковые стартовые условия: в обеих странах была отменена уголовная статья за гомосексуализм; но если Ирландия на этом не остановилась, приняв огромный массив антидискриминационного законодательства, вплотную подойдя к решению проблемы регистрации однополых союзов, то в России уже скоро десять лет с момента отмены статьи за мужеложство, а реального продолжения до сих пор так и нет», — отмечает Н. Алексеев.

Предложение А. Вульфа о введении запрета дискриминации на основании сексуальной ориентации, высказанное им в противовес инициативе группы «Народный депутат», по всей вероятности, в ближайшее вре-

¹⁵ Подробный анализ российского законодательства в части регулирования правового положения сексуальных меньшинств см.: Алексеев Н. Правовое регулирование положения сексуальных меньшинств: Россия в свете практики международных организаций и национального законодательства стран мира. М., 2002; Права человека в регионах Российской Федерации. М., 2002. С. 273—279.

¹⁶ Nicolas Alekseyev. — Homosexuality in Russia: Current Legal Trends // ILGA-Europe Newsletter. — Vol. 2, issue 1, August 2002. — P. 15.

¹⁷ По словам Н. Алексеева, «исследования показывают, что во всем мире процесс утверждения прав сексуальных меньшинств характеризуется совершенно определенной последовательностью шагов: невозможно законодательно разрешить однополые браки в стране, где отсутствует защита геев и лесбиянок от дискриминации по признаку сексуальной ориентации в самых различных сферах».

мя не получит развития. «Многие политики понимают, что такая проблема существует, но на сегодняшнем этапе российской истории считают нецелесообразным упоминание дискриминации по признаку сексуальной ориентации в российских законах», — говорит А. Баранников.

На настоящий момент ни одна политическая партия или общественное движение, представленные в нижней палате парламента страны, открыто не выразила свое отношение к теме прав сексуальных меньшинств из опасений негативного влияния на позицию партии или движения. Обвинения в гомосексуальности продолжают оставаться одним из наиболее распространенных приемов нечестной борьбы с конкурентами в ходе избирательных кампаний. А пример Народной партии свидетельствует о попытках использования гомофобии в целях повышения популярности у избирателей¹⁸.

Среди наиболее частых правонарушений — угрозы физической расправы, шантаж, избиения гомосексуалов. Мурманской правозащитной организации «Круг» стало известно о 26 фактах избиений гомосексуалов, произошедших в течение 2002 г. в Мурманской области (данные на октябрь 2002 г.). В абсолютном большинстве случаев потерпевшие, получившие тяжелые повреждения и вынужденные обращаться за стационарной помощью, отказались от обращения в милицию.

Наибольшее беспокойство вызывают случаи отказа органов правопорядка в законном преследовании противоправных действий в отношении гомосексуалов (прежде всего избиения и кражи). Нам известно о подобных случаях в Москве, Ярославле и Мурманске, однако вероятно, что они распространены повсеместно.

Та же организация сообщает о случае увольнения женщины, проработавшей 15 лет в должности секретаря, с государственного предприятия после того, как ее коллегам стало известно о ее семейных отношениях с партнершей. Руководство вынудило женщину написать заявление об уходе по собственному желанию.

И. Кон, И. Фиалковский и К. Егорнов сообщают о случаях исключения из аспирантуры гомосексуалов после того, как их сексуальная ориентация стала известной научному руководителю и (или) кафедре, а также о фактах запрещения диссертационных исследований, связанных с изучением гомосексуальности.

Федеральная исполнительная власть практически не предпринимает каких-либо действий по улучшению положения сексуальных меньшинств. По мнению Н. Алексева, «государство устраивает нынешняя ситуация, и оно не желает предпринимать каких-то действий, которые могли бы вызвать противоречия в обществе». А. Баранников заявляет: «Я не вижу никаких шагов, которые можно было бы охарактеризовать как какую-то активность в этом направлении». «Если брать федеральную исполнительную власть, то ей не до этого, она не хочет обращать внимание на проблему прав сексуальных меньшинств». Принятая российским правительством в 2001 г. Федеральная целевая программа «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе (2001—2005 гг.)» не затронула положения сексуальных меньшинств, узко трактуя толерантность лишь как веротерпимость и терпимость по отношению к представителям других национальностей.

¹⁸ Глава партии Г. Райков даже заявил, что она намерена идти на парламентские выборы 2003 г. с твердым намерением ввести уголовное преследование «нетрадиционных сексуальных течений» (Партия Райкова хочет восстановить смертную казнь и посадить гомосексуалистов // <http://www.newsru.com/russia/30nov2002/ray.html>).

В России по-прежнему отсутствуют программы сексуального образования в средней школе, которые могли бы прививать базовые принципы терпимости по отношению к сексуальным меньшинствам. После неудачной попытки Министерства образования при поддержке Организации Объединенных Наций в 1996 г. ввести экспериментальные программы сексуального образования в средней школе в этом направлении не было предпринято никаких действий. И. Кон отмечает: «Начатый в 1996 г. крестовый поход против сексуального образования в России продолжается, равно как и клерикализация системы образования».

Между тем уровень терпимости российского общества (особенно в провинции) к сексуальным меньшинствам один из самых низких в Европе. Отсутствие регулярных исследований не позволяет точно оценить динамику уровня толерантности к гомосексуалам, а также восприятие общественным мнением отдельных аспектов прав сексуальных меньшинств. Тем не менее результаты некоторых исследований могут дать общее представление о ситуации.

Высказывания Райкова, виктимизирующие гомосексуалов («гомосексуалистам можно сочувствовать и их надо лечить»¹⁹), вполне отражают отношение к сексуальным меньшинствам в российском обществе в целом. Так, по данным опроса россиян²⁰, проведенного в феврале 2001 г. Всероссийским центром по изучению общественного мнения (ВЦИОМ), 67% респондентов полагают, что гомосексуальность — это «распущенность», «вредная привычка», «болезнь или результат психической травмы». Лишь 20% респондентов придерживаются мнения, что гомосексуальность — это «сексуальная ориентация, имеющая равное с обычной право на существование». В 1998 г. ответы на тот же вопрос распределились практически тем же образом. На вопрос «как вы считаете, это нормально, допустимо — иметь половые контакты с партнером своего пола?», заданный в марте 2002 г. москвичам, 76% (!) респондентов выбрали ответ «ненормально, недопустимо». В сентябре 2001 г. ВЦИОМ провел опрос москвичей с целью изучить их отношение к запрету московскими властями проведения «парада любви»²¹, показавший, что 65% респондентов одобряют запрет.

В целом деятельность правозащитных организаций, созданных специально для защиты прав геев и лесбиянок, носит довольно ограниченный характер, прежде всего, в силу недостаточного финансирования (российские организации геев и лесбиянок функционируют, как правило, на гранты зарубежных партнерских организаций), а также разобщенности и общей низкой гражданской активности гомосексуалов. К. Егорнов отмечает: «Очень обидно, что российские организации заняты в основном поиском финансов, а не работой, что нет связи между нами, взаимной заинтересованности». Стоит отметить, что из двенадцати организаций, разместивших информацию о себе в Интернете, откликнулись на наше предложение о сотрудничестве лишь четыре.

Особую трудность в работе правозащитных организаций геев и лесбиянок (это особенно справедливо для таких организаций в провинции) представляет дискриминация со стороны государственных органов. По информации мурманской общественной организации «Круг», в СПИД-центр, отделение Красного Креста и другие учреждения поступило не-

¹⁹ Г. Райков: «Я брезгливый человек. Я не пожму руки мэрам Парижа и Берлина» // <http://gay.ru/news/rainbow/2002/04/30b.htm>.

²⁰ Данные опросов ВЦИОМ предоставлены А. Гражданкиным, заместителем директора ВЦИОМ, руководителем отдела общественных связей.

²¹ См. об этом: Права человека в регионах Российской Федерации. М., 2002. С. 273—279.

официальное письмо из администрации губернатора Мурманской области с призывом отказаться от сотрудничества с организацией после встречи губернатора с министром иностранных дел Швеции, который по просьбе главы организации «Круг» К. Егорнова поднял вопрос о случаях препятствования работе организации и оскорблениях в адрес ее сотрудников со стороны чиновников различных областных инстанций.

Как уже отмечалось, для самих гомосексуалов характерны низкие правовая культура, социальная и политическая активность. По словам И. Филалковского, «большинство гомосексуалов до сих пор всеми силами стараются скрывать свою ориентацию». Весьма показателен ответ одного из посетителей интернет-сайта Нижнего Тагила для гомосексуалов на наш призыв сообщить об известных случаях нарушения прав гомосексуалов (в частности, на работе): «Да мы как-то привыкли не афишировать это...» Это был единственный ответ на наши сообщения, размещенные в Интернете на десяти сайтах для гомосексуалов Владивостока, Екатеринбурга, Иркутска, Калининграда, Костромы, Ярославля, Краснодара, Челябинска и Санкт-Петербурга.

Все это приводит к сокрытию истинных масштабов дискриминации и нарушений прав представителей сексуальных меньшинств и формированию иллюзии благополучия этой социальной группы. Н. Алексеев отмечает: «Уникальность российской ситуации в том, что судебная власть не вынесла ни одного решения по правам геев и лесбиянок». «Подобное невозможно представить в других развитых странах, где существует множество прецедентов».

ПРИЛОЖЕНИЕ

СЕТЬ ПРАВООЩИТНОГО МОНИТОРИНГА МОСКОВСКОЙ ХЕЛЬСИНКСКОЙ ГРУППЫ

Регион	Координатор	Организация
Агинский-Бурятский АО	Дамдинов Цырендоржи Цыбендоржиевич	Региональное общественное движение «Развитие»
Алтайский край	Блем Андрей	Алтайская краевая правозащитная организация «Бастион»
Амурская область	Морар Олег Михайлович	Региональная общественная организация «Амурский центр прав человека»
Архангельская область	Габидулин Рауф Салимович	Архангельское отделение общероссийского общественного движения «За права человека»
Астраханская область	Степанова Татьяна Васильевна	Астраханская областная общественная организация «Комитет содействия защите законных прав человека»
Белгородская область	Щеглова Татьяна Александровна	Шебекинская местная общественная организация «Гражданское согласие»
Брянская область	Комогорцева Людмила Кимовна	Брянская областная благотворительная общественная организация «Правозащитная ассоциация»
Владимирская область	Дулов Максим Сергеевич	Региональная правозащитная общественная организация «Владимирский центр помощи и защиты»
Волгоградская область	Наумов Станислав Валерьевич	Нижневожская региональная правозащитная организация «Гражданское общество и экологическая безопасность»
Вологодская область	Лындрик Владимир Степанович	Вологодская региональная правозащитная общественная организация «Свобода»
Воронежская область	Гнездилова Ольга Анатольевна	Межрегиональная правозащитная группа
Еврейская АО	Рышкова Евгения Наумовна	Ассоциация «Эгида» по защите прав и свобод человека и гражданина в Еврейской автономной области
Ивановская область	Вальков Сергей Владимирович	Общественно-политическая организация «Ивановское областное общество прав человека»
Иркутская область	Ставров Леонид Петрович	Автономная некоммерческая организация «Гражданский контроль за соблюдением прав и свобод граждан и организаций»
Кабардино-Балкарская Республика	Кетов Альберт Хамидович	Республиканская общественная правозащитная организация «Правовед»
Калининградская область	Долгополов Борис Николаевич	Калининградская региональная общественная организация «Защита прав и свобод человека и гражданина»
Калужская область	Котляр Татьяна Михайловна	Обнинская региональная правозащитная группа
Камчатская область	Гончар Виктор Андреевич	Общественная организация «Камчатский региональный правозащитный центр»
Карачаево-Черкесская Республика	Панов Владимир Георгиевич	Карачаево-Черкесское региональное общественно-политическое движение «Возрождение»
Кемеровская область	Пыль Юрий Степанович	Межрегиональная общественная независимая организация по правам человека «Правовое общество»
Кировская область	Пименов Александр Михайлович	Общественная организация «Кировский региональный правозащитный центр»
Коми-Пермьяцкий АО	Клещина Лариса Дмитриевна	Коми-Пермьяцкий региональная общественная организация «Правозащитный центр „Перабогатырь — право на безопасность“»
Корякский АО	Добробаба Елена Владимировна	ООО КФ «Восточный проект „Камчатка“»
Костромская область	Терехова Нина Олеговна	Костромское областное общественное экологическое движение «Во имя жизни»
Краснодарский край	Тишинский Владимир Александрович	Региональная общественная организация «Краснодарский правозащитный центр»

Красноярский край	Горелик Александр Соломонович	Красноярский региональный орган общественной самодеятельности «Общественный комитет по защите прав человека»
Курганская область	Исакаев Габдулла Гафиуллинович	Курганское областное общественное движение «За честные выборы»
Курская область	Иванов Ярослав Владимирович	Межрегиональная общественная организация «Центрально-Черноземный исследовательский центр по правам человека»
Ленинградская область	Масарский Рудольф Абрамович	Благотворительная автономная некоммерческая организация «Центр правовой помощи им. Гарольда и Сельмы Лайт»
Липецкая область	Родионов Василий Иванович	Липецкая областная общественная организация «Липецкое общество прав человека»
Магаданская область	Жуков Павел Борисович	Магаданская областная общественная организация «Фонд регионального развития»
Москва	Петрова Елена	Институт прав человека
Московская область	Беленкина Нина Михайловна	Московская Хельсинкская группа
Мурманская область	Пайкачева Ирина Владимировна	Кольская ассоциация женщин-юристов
Ненецкий АО	Тоскунина Тамара Николаевна	Некоммерческая организация «Фонд Минлей („Железная птица“)
Нижегородская область	Тананкина Нина Александровна	Региональная общественная организация «Нижегородское общество прав человека»
Новгородская область	Давыдовская Нэлла Георгиевна	Новгородская региональная общественная организация «Региональный центр прав человека»
Новосибирская область	Савченко Яков Евгеньевич	Новосибирская городская общественная организация «Центр правозащитной деятельности и правовой информации»
Омская область	Яценко Наталья Николаевна	Центр правовой защиты
Оренбургская область	Кочкин Валерий Анатольевич	Оренбургская правозащитная организация «Твои права»
Орловская область	Каткова Вероника Вячеславовна	Общественное благотворительное учреждение Институт общественных проблем «Единая Европа»
Пензенская область	Бычков Валерий Александрович	Пензенское региональное отделение общероссийского общественного движения «За права человека»
Пермская область	Вьюжанин Василий Николаевич	Межрегиональная общественная организация «Уральский центр поддержки негосударственных организаций»
Приморский край	Косилов Кирилл Владимирович	Центр правовой информации работников авиационной отрасли г. Владивостока
Псковская область	Доновская Надежда Павловна	Псковское региональное общественное движение «Вече»
Республика Адыгея	Цветков Олег Михайлович	Майкопская городская общественная организация «Южно-Российский независимый институт социальных исследований»
Республика Алтай	Веселовская Ольга Владимировна	Общественная экологическая организация «Клуб „Хранители Озера“»
Республика Башкортостан	Потнин Константин Петрович	Общественный фонд «Международный стандарт»
Республика Бурятия	Кислов Евгений Владимирович	Общественная организация «Республиканский правозащитный центр»
Республика Дагестан	Юнусов Абдурахман Гаджиевич	Газета «Хроника недели»
Республика Ингушетия	Саратова Хеда Багаевна	Региональная общественная организация «Пресс-центр»
Республика Калмыкия	Атеев Семен Николаевич	Региональная общественная организация «Калмыцкий правозащитный центр»
Республика Карелия	Павлова Надежда Георгиевна	Региональная общественная организация «Карельский союз защиты детей»
Республика Коми	Сажин Игорь Валентинович	Сыктывкарская общественная организация «Мемориал»
Республика Марий-Эл	Пайдоверова Надежда Михайловна	Общественная организация «Правозащитный центр Республики Марий-Эл»
Республика Мордовия	Гусляников Василий Дмитриевич	Общественная организация «Мордовский республиканский правозащитный центр»
Республика Саха	Сергеева Ирина Николаевна	Сибирский консультационный центр гуманитарного образования, социально-политических исследований и правовой информации

Республика Северная Осетия	Плиев Алан Григорьевич	Центр социальных исследований владикавказского «Пресс-клуба»
Республика Татарстан	Манасыпов Фарит Сабитович	Ассоциация правозащитных организаций Республики Татарстан
Республика Тыва	Переляева Августа Николаевна	Тувинское республиканское общественное правозащитное движение
Республика Хакасия	Ищенко Александр Владимирович	Хакасский республиканский общественный правозащитный благотворительный фонд «Наше право»
Ростовская область	Великоредчанин Станислав Чеславович	Ростовская региональная общественная организация «Христиане против пыток и детского рабства»
Рязанская область	Иванова София Юрьевна	Рязанское историко-просветительское, правозащитное и благотворительное общество «Мемориал»
Самарская область	Чернова Татьяна Анатольевна	Самарский общественный фонд инновационных технологий в образовании и обучении «СОФИТ»
Санкт-Петербург и Ленинградская область	Аракелян Антуан Гургенович	Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия»
Саратовская область	Никитин Александр Дмитриевич	Саратовская региональная общественная организация инвалидов-чернобыльцев «Саратовский правозащитный центр „Солидарность“»
Сахалинская область	Куперман Марк Александрович	Общественная организация «Общественный правозащитный центр Сахалинской области»
Свердловская область	Беляев Сергей Иванович	Общественное объединение «Суэтяжник»
Смоленская область	Бахметова Татьяна Гильевна	Смоленский благотворительный фонд «Доброе сердце»
Ставропольский край	Семенов Александр Федорович	Общественная некоммерческая организация «Ставропольский региональный правозащитный центр»
Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	Варнаков Артур Вячеславович	Таймырский правозащитный центр
Тамбовская область	Коновалов Дмитрий Дмитриевич	Тамбовская общественная организация «Содружество молодых юристов»
Тверская область	Шарипова Валентина Алексеевна	Тверское региональное отделение российского историко-просветительского, благотворительного и правозащитного общества «Мемориал»
Томская область	Кандыба Николай Вениаминович	Томский исследовательский центр по правам человека
Тульская область	Куренков Виктор Иванович	Городская общественная организация «Тульский правозащитный центр»
Тюменская область	Постников Вадим Васильевич	Тюменское региональное отделение общероссийского общественного движения «За права человека»
Удмуртская Республика	Кокорин Александр Михайлович	Местная общественная организация «Инициатива»
Ульяновская область	Баханова Елена Викторовна	Ульяновское региональное отделение российского историко-просветительского, благотворительного и правозащитного общества «Мемориал»
Усть-Ордынский АО	Камышев Виталий Иннокентьевич	Иркутский общественный благотворительный фонд «Надежда»
Хабаровский край	Бехтольд Александр Федорович	Хабаровское региональное отделение общероссийского общественного движения «За права человека»
Ханты-Мансийский АО	Кузьмина Евгения Владимировна	Сургутский филиал тюменского регионально-историко-просветительского, правозащитного и благотворительного общества «Мемориал»
Челябинская область	Севастьянов Алексей Михайлович	Челябинская городская молодежная общественная организация «Правосознание»
Чеченская Республика	Эжеев Имран Абдулсаламович	Межрегиональная общественная организация «Общество российско-чеченской дружбы»

Читинская область	Глазырина Ирина Петровна	Автономная некоммерческая организация «Забайкальский центр эколого-экономических исследований и программ»
Чувакская Республика	Айвенова Надежда Петровна	Общественная организация «Комитет по защите прав человека»
Чукотский АО	Литовка Валентина Владимировна	Чукотское общественное региональное экологическое объединение «Кайра-клуб»
Эвенкийский АО	Веденков Владимир Степанович	Региональная общественная организация «Красноярский краевой правозащитный информационный центр»
Ямало-Ненецкий АО	Берзина Людмила Юрьевна	Общественная организация «Ямало-Ненецкий региональный правозащитный центр»
Ярославская область	Неттова Нина Татаркановна	Ярославская региональная общественная организация «Центр по защите прав человека „Дорога свободы“»

МОСКОВСКАЯ ХЕЛЬСИНКСКАЯ ГРУППА

**ПРАВА ЧЕЛОВЕКА
В РЕГИОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Редакторы Н. М. Беленкина, Н. В. Костенко
Корректоры А. А. Гуляева, Г. В. Заславская, О. Я. Федорова
Верстка, оформление Н. В. Костенко

