

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ



**ДОКЛАД
О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
УПОЛНОМОЧЕННОГО
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В 1999 ГОДУ**

МОСКВА

Оглавление

Введение	3
I. Проблемы прав человека в современных социально-экономических условиях России	4
II. Институт Уполномоченного в системе защиты прав человека.....	12
III. Основные направления деятельности Уполномоченного по восстановлению прав граждан	24
IV. Правовое просвещение в области прав человека	95
Заключение.....	101

Введение

В соответствии с Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (п. 1 ст. 31) представляется доклад о деятельности Федерального Уполномоченного в 1999 году.

Доклад содержит информацию о состоянии и восстановлении прав и свобод человека в Российской Федерации, об обеспечении гарантий их защиты, соблюдения и уважения со стороны органов государственной власти и местного самоуправления, должностных лиц, о международных связях и сотрудничестве с правозащитными организациями в деле совершенствования российского законодательства о правах человека.

Выводы, оценки и предложения Уполномоченного опираются на обобщенный анализ поступивших к нему индивидуальных и коллективных обращений граждан, общественных объединений, неправительственных правозащитных организаций и материалов их проверки, как непосредственно Уполномоченным, так и, по его представлениям, органами власти, суда и прокуратуры. Были использованы материалы, представленные Уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации, докладные записки о командировках в регионы страны, справки, составленные работниками аппарата Уполномоченного, информационно-аналитические данные всероссийских и международных научно-практических конференций, результаты социологических исследований и сообщения отечественных и зарубежных средств массовой информации по проблемам прав человека.

Доклад направляется исполняющему обязанности Президента Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, в Конституционный Суд Российской Федерации, в Верховный Суд Российской Федерации, в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации и исполняющему обязанности Генерального Прокурора Российской Федерации.

**Человек, его права и свободы являются высшей ценностью.
Признание, соблюдение и защита прав и свобод
человека и гражданина – обязанность государства.**

Конституция Российской Федерации (ст. 2)

I. Проблемы прав человека в современных социально-экономических условиях России

В настоящее время Россия переживает сложный период, связанный с реформированием политической, экономической, социальной, культурной, правовой, духовной сфер жизни общества. Конституция Российской Федерации 1993 года закрепила демократические основы российской государственности, заложила новую систему отношений между центром и регионами, обеспечила общество и власть правовыми механизмами разрешения конфликтов.

За последние годы в Российской Федерации был принят целый ряд законов, усиливающих гарантии соблюдения прав граждан, были ратифицированы основополагающие международные соглашения в области прав человека. Вместе с тем, демократические преобразования и экономические реформы не привели к ожидаемым результатам и не способствовали существенному прогрессу в обеспечении и защите прав и свобод россиян.

Происходят широкомасштабные нарушения гражданских, политических и, особенно, социально-экономических прав. Продолжают нарушаться права беженцев и вынужденных переселенцев, сложное положение сохраняется в пенитенциарной системе, ущемляются права военнослужащих, имеются проявления экстремизма и антисемитизма. Неуважение к закону, пренебрежительное отношение к правам и законным интересам граждан отрицательно сказывается на состоянии общества в целом, вызывает недоверие россиян к власти.

В этой ситуации важным является фиксирование основных нарушений прав человека, предание их гласности в целях активизации общественного мнения и стимулирования властных структур к их устранению.

Конституция Российской Федерации объявляет российское государство социальным, чье законодательство гарантирует гражданам социально-экономические права, а политика направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В соответствии со статьей 25 Всеобщей декларации прав человека и статьей 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах стратегической целью социального государства является

гарантирование права человека на такой жизненный уровень, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и членов его семьи, на обеспечение в случае безработицы, болезни, инвалидности, наступления старости и в ином случае утраты средств к существованию по независящим от него обстоятельствам.

Социально-экономическое положение Российской Федерации в 90-х годах показало, что указанные принципы в нынешних условиях остаются провозглашенными целями развития, программой на будущее. Осуществляемая экономическая стратегия во многом оказалась нежизнеспособной. Ориентация на решение только макроэкономических задач привела к разрушению экономического потенциала страны, падению объемов производства во всех секторах экономики, обнищанию большинства населения, сокращению продолжительности жизни граждан. Проведенная приватизация не привела к структурной перестройке экономики и не создала класса собственников. Отсутствие концепции конверсии военно-промышленного комплекса обернулось серьезными проблемами в социально-трудовой сфере. Неэффективная налоговая политика, примитивные формы расчетов, бартер, ростовщические формы кредитования реального сектора экономики крайне затруднили цивилизованное развитие рыночных отношений.

Разразившийся в августе 1998 года финансовый кризис резко дестабилизировал положение в российской экономике. Миллионы россиян оказались на грани выживания. Уровень реальных денежных доходов населения снизился на 50 процентов по сравнению с 1991 годом, уровень реальной оплаты труда – более чем в 2 раза. По 33 показателям, разработанным ООН для определения уровня жизни, Россия сегодня входит лишь в восьмую десятку стран мира. Число граждан, имеющих доходы ниже прожиточного минимума, составляет треть населения страны. Усилились дифференциация доходов, имущественное расслоение общества. Распространенным явлением стало получение доходов в таких формах, как кредитные карточки предприятий, талоны, что ставит Россию в один ряд со странами, в которых имеют место самые примитивные формы распределения.

Хронический недостаток бюджетных средств ограничил возможности государства в проведении активной социальной политики. В итоге социальная цена экономических преобразований оказалась непомерно высокой для российского общества.

В 1999 году выявлено 252 тыс. преступлений в сфере экономики, что на 20 процентов больше, чем в предшествующем году.

Общее ухудшение экономической ситуации обострило проблему соблюдения прав граждан на жизнь, свободу и личную неприкосновенность.

Политическая нестабильность, острые социальные конфликты, экономический кризис привели к межнациональным осложнениям в республиках Северная Осетия-Алания, Ингушетия, в Карачаево-Черкесской Республике, вооруженным конфликтам в Чеченской Республике и в

Республике Дагестан, жертвами которых стали тысячи российских граждан. В городах Буйнакске, Москве и Волгодонске были осуществлены циничные террористические акты, в результате которых погибли сотни мирных граждан, в том числе дети.

Реформы в России сопровождаются беспрецедентным ростом нарушений социально-экономических прав трудящихся, ослаблением контроля со стороны государства за их соблюдением.

В настоящее время дискредитированы важнейшие для экономического развития общества категории - труд и заработная плата. Заниженная заработная плата не стимулирует предприятия к технологическому совершенствованию рабочих мест, снижает трудовую активность работников и не способствует росту производительности труда. В среднем по стране вознаграждение за труд приближается к черте социального пособия по выживаемости. Реальные размеры среднедушевого дохода, зарплат и пенсий не могут обеспечить основной массе работников, пенсионеров и членам их семей нормального уровня жизни.

Ухудшают положение хронические задержки выплаты заработной платы и отсутствие солидарной ответственности руководящего персонала и наемных работников за экономическое положение предприятий. Для большинства семей с невысокими доходами одно-, двухмесячные задержки заработной платы, не говоря о более длительных, оборачиваются серьезными материальными и психологическими трудностями. Несвоевременная оплата труда, как правило, является первопричиной массовых протестов трудящихся, которые, по сути дела, есть их ответ на нарушение прав человека.

В северных районах или регионах с высоким уровнем безработицы люди вынуждены работать, получая за это ограниченный набор продуктов питания, что фактически может быть признано принудительным трудом. Например, в поступившей Уполномоченному жалобе от работников коммунального хозяйства Билибинского района Чукотского автономного округа сообщалось о том, что в течение 21 месяца заработная плата им не выплачивалась. В счет заработной платы они получали в муниципальном магазине лишь ограниченный набор продуктов – батон хлеба в день, 1 килограмм сахара и 2-3 килограмма крупы в месяц.

Вместе с тем, невыплаты заработной платы, пенсий, пособий принадлежат к той категории нарушений социально-экономических прав, которые нельзя считать неустранимыми даже при нынешнем состоянии российской экономики и имеющихся ресурсах. Необходимо строгое соблюдение Конвенции 173 Международной Организации Труда «О защите требований трудящихся в случае неплатежеспособности предпринимателя», которая предусматривает первоочередность платежей по заработной плате.

Участились случаи незаконных увольнений, направление работников в вынужденные неоплачиваемые отпуска и других нарушений Кодекса законов о труде Российской Федерации. Во многих вновь образованных коммерческих организациях трудовые отношения не оформляются в

установленном законом порядке. Только по решениям судов ежегодно восстанавливается на работе до 20 тыс. незаконно уволенных работников.

В период экономического кризиса значительно ослабло внимание к вопросам охраны труда и техники безопасности. В условиях, не соответствующих санитарно-гигиеническим требованиям, работает сегодня свыше 43 процентов трудящихся. Резко выросли показатели производственного травматизма. Ряд норм, введенных в действие в 1993 году Основ законодательства Российской Федерации об охране труда, не выполняются. Не созданы фонды охраны труда, сокращаются или полностью ликвидируются соответствующие службы, медленно решаются вопросы создания в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации подразделений государственного управления охраной труда.

Все более массовый характер приобретают нарушения прав граждан в сфере занятости. В 1999 году число безработных составило 9,1 млн. человек. Однако только 1,3 млн. человек были зарегистрированы в органах службы занятости в качестве безработных. Более 4 млн. человек работают неполный рабочий день или находятся в вынужденных отпусках. Тревожным фактом является высокий процент безработицы среди женщин. У государства сегодня нет платежеспособного спроса на выпускников высших и средних специальных учебных заведений. Многим из них сразу после учебы уготована судьба безработного.

В последнее время в целях защиты своих прав трудящиеся стали активно обращаться в суды. Число дел по заработной плате в судах общей юрисдикции возросло с 1993-го по 1998 год с 19 тыс. до 1 млн. 300 тыс., то есть почти в 70 раз.

Законодательство о правах трудящихся в Российской Федерации и его соблюдение в настоящее время не в полной мере отвечают принципам правового социального государства. Ряд федеральных законов, касающихся социально-трудовых прав и интересов работников, не отвечают сегодняшним реалиям и должны быть изменены и дополнены.

Неблагоприятная экономическая ситуация особенно негативно сказывается на положении социально уязвимых групп населения. Сегодня в России насчитывается около 30,5 млн. пожилых людей, то есть почти каждый пятый россиянин входит в эту категорию. За чертой бедности живут 80 процентов этих людей. Индексация пенсий намного отстает от темпов инфляции. Существующая система ценностей не обеспечивает чувство собственной значимости пожилым людям, они практически не востребованы обществом. Растет число домов-интернатов для престарелых. Но одновременно растет и количество желающих попасть туда – сегодня их более 18 тыс. человек.

Общий кризис экономики привел к кризису пенсионного обеспечения. Средняя пенсия в России составляет 73 процента от прожиточного минимума. В стране действует двойная система пенсионного обеспечения. Размер пенсий, начисляемых отдельным категориям граждан из

расчета 75 процентов денежного содержания, превышает размер максимальной трудовой пенсии в 6-10 раз.

Ущемляются права многих пенсионеров, получающих пенсии с применением индивидуального коэффициента пенсионера. На неопределенный срок откладывается решение вопроса об увеличении пенсий ветеранам из числа лиц, работавших в годы Великой Отечественной войны на объектах противовоздушной обороны, строительстве оборонительных сооружений, прифронтовых участках железных и автомобильных дорог.

В течение ряда лет остается не урегулированной проблема возмещения вреда, причиненного здоровью граждан в связи с радиационным воздействием чернобыльской и других катастроф, а также ликвидацией их последствий. Возросло число инвалидов, не получивших бесплатно полагающиеся им транспортные средства. Наблюдается устойчивая тенденция роста нарушений пенсионного законодательства, несоблюдения прав престарелых и инвалидов органами местного самоуправления и коммунальными службами.

Тяжелая ситуация сложилась с пенсионерами, проработавшими на Севере по 20-30 лет. Возможности для нормальной жизни у них сегодня нет, а программа их переселения в другие регионы практически не реализуется. Речь идет о физическом выживании северян. Сегодня Россия единственная в мире страна, у которой отсутствует протекционистская политика в отношении собственных северных территорий.

В Российской Федерации обострились миграционные проблемы. В силу экономических и политических причин миграция все больше приобретает вынужденный характер и является одним из факторов, усугубляющих социально-экономическое положение страны. По данным Госкомстата России, с 1992 года на территорию Российской Федерации прибыло более 5 млн. человек, из которых только 1,2 млн. признаны вынужденными переселенцами и 106 тыс. человек – беженцами.

Бедственное положение вынужденных мигрантов приводит к тому, что беженцы и вынужденные переселенцы являются одной из наиболее социально уязвимых групп населения. Люди, спасшиеся в России от преследований, зачастую поставлены в условия, когда они лишены возможности отдать свои знания и силы государству, предоставившему им убежище и ставшему для них второй родиной. Невозможность противостоять в одиночку дискриминационной политике и равнодушию чиновников побуждает их к созданию общественных объединений, ставящих своей целью защиту прав вынужденных мигрантов, и к организации компактных поселений. Такие организации имеются в Воронежской, Калининградской, Саратовской и ряде других областей.

Государству требуется концептуальное обновление своей миграционной политики. Оно должно не пассивно ожидать приезда вынужденных переселенцев для раздачи им мизерной помощи, а активно содействовать потенциальному переселенцу в реализации его жилищных и имущественных прав, участвовать в разрешении гражданско-правовых

споров как на территории государства, из которого он выезжает, так и на территории Российской Федерации.

Продолжающийся в России социально-экономический кризис привел к снижению уровня жизни и к массовым нарушениям прав детей. За последние три года их количество сократилось почти на 4 млн. Детская смертность в России в 1,5 раза выше, чем в среднем в мире. В ходе реформ были разрушены многие механизмы защиты прав детей. Часть детей сегодня находится вне сферы заботы государства: они не получают того, что им гарантирует Конституция Российской Федерации и многочисленные законы.

Стремительная трансформация общественного устройства и экономический кризис обусловили рост детской безнадзорности и беспризорности. Приводятся разные показатели численности беспризорных детей в России: от 2,5 млн. (по данным МВД России) до 4 млн. (по данным независимых экспертов). Растет число детей, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством. Масштабы этой национальной трагедии еще до конца не осознаны. Рост детской безнадзорности и беспризорности влечет за собой увеличение числа правонарушений со стороны лиц, не достигших возраста уголовной ответственности (до 14 лет).

В России около 2 млн. неграмотных детей. Они оказались за пределами школы, а значит, без школьного питания, медицинской помощи и чаще всего пополняют ряды молодых безработных, бездомных, криминальных группировок. Одновременно сохраняется общее неблагоприятное положение в образовательной системе. Их материально-техническая база продолжает ухудшаться. Растет число школ, работающих в 2-3 смены.

Крайне низкий уровень заработной платы в сфере образования ведет к оттоку подготовленных преподавательских кадров, к снижению качества преподавания в общеобразовательных школах. Предусмотренные статьей 40 Федерального закона «Об образовании» гарантии ежегодного выделения финансовых средств на нужды образования в размере не менее 10 процентов от национального дохода не выполняются: доля расходов на образование ежегодно сокращается и не превышает 4 процентов.

Крайне болезненной является проблема социального сиротства. В настоящее время число детей-сирот доходит до 625 тыс. При этом дети, осиротевшие вследствие смерти родителей, составляют лишь 10 процентов. В связи с тяжелым финансовым положением ухудшаются условия пребывания детей в государственных сиротских учреждениях, по этой причине растет число их самовольных уходов из этих учреждений. В результате прокурорских проверок выявлены факты жестокого обращения с воспитанниками в интернатах республик Карелия, Тыва, в Амурской, Костромской, Ленинградской, Тамбовской, Читинской областях, в г. Москве. В этой связи прокурорами внесено около 300 представлений, в том числе в Министерство образования Российской Федерации. В республиках Башкортостан, Карелия, в Приморском крае, в Брянской и Новосибирской областях, в г. Москве возбуждены и расследуются уголовные дела по фактам

жестокости обращения с детьми, финансовых нарушений в детских учреждениях.

Поскольку дети являются самой незащищенной группой населения, для обеспечения их прав требуются дополнительные независимые механизмы. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации поддержал предложение ряда депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и неправительственных правозащитных организаций о создании в России института Уполномоченного по правам ребенка.

Не отмечается каких-либо положительных подвижек в системе государственного здравоохранения. Под вопросом оказались бесплатное медицинское обслуживание и оказание первой медицинской помощи населению. Резко снизился уровень профилактических мероприятий. По результатам специальных исследований, более 50 процентов семей не могут купить необходимые лекарства, так как не имеют на это средств. Национальным бедствием становится туберкулез, все более угрожающий национальной безопасности характер приобретает проблема психического здоровья россиян.

Тревогу вызывают санитарное состояние в местах заключения и охрана здоровья заключенных, а также качество оказываемой им медицинской помощи. Более 10 тыс. российских заключенных умирает ежегодно – из них две тысячи до судебного приговора – от недоедания, туберкулеза и других инфекционных заболеваний. В лечебных учреждениях не хватает медперсонала, оборудования, медикаментов, из-за отсутствия средств плановые флюорографические обследования заключенных проводятся не систематически. Положение заключенных в учреждениях уголовно-исполнительной системы требует принятия кардинальных мер со стороны государства и общества.

Сложным остается положение в Вооруженных Силах России. Запланированная военная реформа реализуется на практике с трудом. Не произошел ожидавшийся качественный скачок в обеспечении прав военнослужащих, как рядовых, так и офицеров. Некоторые из положений вновь принятого военного законодательства с трудом претворяются в жизнь.

Не снижается уровень нарушений уставных правил взаимоотношений между военнослужащими по призыву, что проявляется в многочисленных фактах унижения чести и достоинства, глумления, издевательств и насилия. Вследствие этого – тяжелые травмы, гибель и самоубийства военнослужащих, в особенности рядовых.

Не обеспечены права военнослужащих на достойный уровень жизни. Их денежное содержание не соответствует количеству и качеству затрачиваемого труда, не компенсирует существующие ограничения в гражданских, политических и социальных правах.

Задержки с выплатой денежного довольствия, плохое обеспечение офицеров и их семей жильем стали повседневным явлением. В 1999 году не произошло существенного повышения жизненного уровня военнослужащих

и членов их семей, несмотря на то, что задержки с выплатой денежного довольствия были сокращены до 1-2 месяцев. Положение же с другими выплатами – денежной компенсации взамен продовольственного пайка, пособий на детей, денежных ссуд на первичное обзаведение хозяйством – не изменилось. При продолжающейся инфляции и росте стоимости жизни повышение должностных окладов в 1,62 раза и окладов по воинскому званию в 2 раза не сняло в полной мере напряженность в воинских коллективах. Для того чтобы материально обеспечить свои семьи, военнослужащие подчас вынуждены дополнительно работать в коммерческих структурах.

С целью устранения имеющегося в законодательстве пробела и создания основы нормативно-правовой базы защиты прав военнослужащих аппарат Уполномоченного разработал проект закона «О профессиональных союзах военнослужащих» в развитие статьи 9 Федерального закона «О статусе военнослужащих». К сожалению, проект закона рассмотрен Государственной Думой только в первом чтении.

Осознавая ограниченность материальных, финансовых и организационных ресурсов страны в нынешних социально-экономических условиях, необходимо выделить приоритеты государственной политики в отношении граждан России. Ими являются – борьба с бедностью, сокращение массовой безработицы, защита социальных прав трудящихся, особая забота и внимание к наиболее уязвимым категориям российских граждан: детям, женщинам, инвалидам и нетрудоспособным.

Следует завершить формирование законодательной базы, обеспечивающей проведение активной и действенной социальной политики, гарантировать стабильное финансирование отраслей социальной сферы и федеральных социальных программ, стимулировать направление средств общественными, некоммерческими и коммерческими организациями на благотворительные цели.

Необходимо добиваться единства действий федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, поскольку вопросы трудового законодательства, здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта, защиты семьи, материнства, отцовства и детства, социальной защиты, включая социальное обеспечение, являются предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

В этой связи насущным вопросом является присоединение России к Европейской Социальной Хартии, принятой Советом Европы. Ее ратификация должна обозначить новую ступень в развитии национальной системы социальной защиты населения, приблизить российское законодательство к международным стандартам в области прав человека.

Новому составу Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации предстоит внести важный вклад в разработку концепции социально-экономической политики на ближайшие годы в интересах российских граждан, обеспечения и защиты их прав и свобод.

II. Институт Уполномоченного в системе защиты прав человека

Общечеловеческие стандарты прав и свобод личности все более приобретают силу норм международного права, выходят за пределы внутренней компетенции государств. Одновременно с процессом кодификации прав человека на международном и национальном уровнях, происходит совершенствование институтов их осуществления и защиты.

Сегодня рано говорить о состоявшейся трансформации России в государство, основанное на верховенстве закона и обеспечивающее гражданам всеобъемлющие гарантии соблюдения их прав и свобод. Современное социально-экономическое положение страны является препятствием на пути полномасштабного формирования демократических институтов. Вместе с тем защита и обеспечение прав человека представляет собой один из ключевых факторов эффективного решения сложных задач переходного периода, создания гарантий демократического развития.

Актуальной задачей является обеспечение единых стандартов прав человека на всей территории Российской Федерации с учетом социально-политических и экономических особенностей ее регионов, многообразия исторических, национальных, религиозных и культурных традиций.

Этому призвано способствовать совершенствование законодательства, в связи с чем целесообразно провести ревизию действующих федеральных нормативных правовых актов и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, с точки зрения их соответствия Конституции Российской Федерации и общепризнанным принципам и нормам международного права.

Существенным условием обеспечения прав и свобод человека и гражданина является создание четко скоординированной системы правовых механизмов и процедур их реализации. Ныне существующая система защиты прав граждан, включающая в себя судебную защиту, оказание юридической помощи, деятельность несудебных государственных учреждений и неправительственных правозащитных организаций, нуждается в развитии и совершенствовании.

Основным правовым механизмом защиты прав граждан является судебная система.

В докладе о деятельности в 1998 году Уполномоченный уделил особое внимание вопросам осуществления судебной реформы и высказал ряд предложений, направленных на повышение престижа суда и эффективности правосудия в Российской Федерации. В 1998-1999 годах Уполномоченный неоднократно обращался с такими предложениями в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, к Председателю Верховного Суда Российской Федерации.

В целях содействия эффективному функционированию судебной системы в Государственную Думу Российской Федерации направлено заключение Уполномоченного на проект федерального конституционного

закона «О судах общей юрисдикции», внесенного Президентом Российской Федерации. Содержащиеся в заключении предложения наделить Пленум Верховного Суда Российской Федерации либо Надзорную палату, которую предлагается создать, полномочиями последней судебной инстанции, рассматривающей дела по протестам на постановления Президиума Верховного Суда Российской Федерации, поддержаны депутатами Государственной Думы и направлены в рабочую группу по доработке принятого в первом чтении проекта Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

В настоящее время судебная реформа осуществляется крайне медленно. Отмечается незнание людьми функций суда как защитника их прав и свобод. В суды граждане обращаются редко, боясь волокиты и бюрократизма, почти не надеясь добиться там истины.

Не удалось перейти к рассмотрению дел в составе трех профессиональных судей по преступлениям, за которые уголовным законом предусмотрено максимальное наказание в виде лишения свободы на срок свыше 15 лет, пожизненное лишение свободы или смертная казнь. Предоставление альтернативы рассмотрения дел судом из трех профессиональных судей либо с участием присяжных заседателей способствовало бы расширению доступа граждан к справедливому правосудию.

Задерживается введение института мировых судей, с которым связаны надежды на сокращение сроков рассмотрения дел, снижение нагрузки на судей, рассматривающих сложные дела.

На эти проблемы Уполномоченный обратил внимание в письме Председателю Верховного Суда Российской Федерации. Обращение было рассмотрено и обсуждалось на коллегиях по уголовным делам в судах субъектах Федерации, а также на заседании Совета судей Российской Федерации. Вышестоящие суды взяли на особый контроль рассмотрение дел, где подсудимые длительное время находятся под стражей. Причины длительного нахождения дел в производстве судов проанализированы. В конце 1999 года по вопросу соблюдения сроков рассмотрения уголовных и гражданских дел проведен Пленум Верховного Суда Российской Федерации.

Анализ поступающих в адрес Уполномоченного обращений свидетельствует о значительном увеличении количества жалоб, связанных с неисполнением судебных решений и неудовлетворительной работой судебных приставов, особенно в части возмещения гражданам причиненного ущерба, розыска и реализации имущества должника, на которое может быть обращено взыскание. Не соблюдаются предусмотренные законом сроки совершения исполнительных действий.

Подразделения службы судебных приставов до настоящего времени полностью не сформированы. К концу 1999 года численность судебных приставов должна была составить 11148 человек. Практика показывает, что ежегодное увеличение числа исполнительных документов составляет 20-25 процентов. Сегодня судебный пристав может тратить на исполнительное

производство в среднем не более 40 минут, в то время как в соответствии с действующими нормативами на реальное завершение одного исполнительного производства требуется 31 час рабочего времени, а значит, только приставов-исполнителей в ближайшее время потребуется не менее 214 тыс. человек.

Без принятия срочных мер, направленных на то, чтобы довести численность службы судебных приставов до допустимого минимума, социальная напряженность, обусловленная неисполнением решений судов, может еще более возрасти.

Имеют место случаи, когда судебные приставы в нарушение закона уклоняются от принятия мер по исполнению судебных решений, проявляют некомпетентность. Особенно много жалоб в этой связи поступает из Краснодарского края, Архангельской, Волгоградской, Оренбургской, Пермской, Тюменской областей. Сложная ситуация складывается, судя по возрастающему потоку жалоб, в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением судебных решений в г. Москве. Например, длительное время не исполняются решения Пресненского межмуниципального (районного) суда по искам военнослужащих, уволенных в запас, к Министерству обороны Российской Федерации о предоставлении денежных субсидий на приобретение жилья. В подавляющем большинстве не исполняются решения судов о возврате гражданам денежных вкладов, размещенных в коммерческих банках и других кредитных организациях.

Наибольшее количество жалоб поступило на бездействия судебных приставов при исполнении решений Головинского, Замоскворецкого, Пресненского, Тверского и Чертановского межмуниципальных (районных) судов г. Москвы. Помимо объективных причин ненадлежащей работы службы судебных приставов, связанных с экономической ситуацией в стране, существует субъективная – низкая активность судебных приставов, которые еще не в должной мере используют данные им законом полномочия.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации обратился к Министру юстиции Российской Федерации с предложением назначить комплексную проверку деятельности служб судебных приставов г. Москвы, включив в состав комиссии представителей аппарата Уполномоченного. Минюст России согласился с этим предложением. Совместная комплексная проверка службы судебных приставов Главного управления юстиции г.Москвы должна способствовать повышению эффективности исполнения судебных решений.

В настоящее время назрела необходимость в проведении комплекса мер, направленных на повышение престижа судов, эффективности правосудия, а также совершенствование работы по оказанию юридической помощи населению, деятельности института адвокатуры.

Институты несудебной защиты прав и свобод человека и гражданина призваны дополнить существующий судебный механизм и способствовать комплексному решению данной проблемы. В соответствии с рекомендациями Организации Объединенных Наций в

последние годы развитию несудебной защиты прав человека уделяется повышенное внимание как на международном, так и национальном уровне.

В Российской Федерации система несудебных государственных учреждений, призванных защищать права человека, состоит из следующих звеньев: институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и институт Уполномоченного по правам человека в субъектах Федерации; Прокуратура Российской Федерации; Министерство юстиции Российской Федерации и иные министерства и ведомства Российской Федерации; Комиссия по правам человека при Президенте Российской Федерации и комиссии по правам человека в субъектах Федерации; неправительственные правозащитные организации.

Одна из наиболее сложных задач современной политической реформы в России заключается в необходимости изменения взаимоотношений власти и человека. В этих условиях важно развитие новых демократических институтов контроля за деятельностью должностных лиц, основанных именно на защите прав человека. Таким институтом, показавшим свою высокую эффективность во многих странах, стал институт омбудсмана, в России – Уполномоченного по правам человека.

Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, не отменяя и не ограничивая компетенции государственных органов, дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан. Этому свидетельствуют примеры из практики деятельности Уполномоченного по защите прав граждан.

Так, в связи со строительством третьего автомобильного кольца в г. Москве жители близлежащих домов (Западный административный округ) обратились к Уполномоченному с заявлением. В нем они обращали внимание на недопустимость возведения дорожного полотна без специальных защитных сооружений. Уполномоченный поддержал заявителей и обратился к префекту округа с предложением устранить нарушения норм природоохранного законодательства. В зоне строительства были установлены придорожные защитные стенки-экраны, которые помимо снижения шума, ограничивают и распространение выхлопных газов.

Гражданин М. (вх. № 535) сообщил, что в Омской области порядок задержания и хранения транспортных средств на штрафных стоянках регулируется постановлением главы администрации Омской области, которое существенно расширяло перечень оснований для задержания транспортного средства по сравнению с перечнем, закрепленным в статье 245 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях. При этом вводилась дифференцированная оплата за услуги специализированной автостоянки. Если автомобиль находился там не в связи с нарушением его владельцами норм КоАП РСФСР, плата взималась в меньшем размере, чем за хранение автомобиля, чей владелец нарушил положения Кодекса. После обращения Уполномоченного в областной суд администрация области привела свой нормативный акт в соответствие с требованиями российского законодательства.

Отмечая необходимость в изменении ныне действующего Кодекса об административной ответственности, Уполномоченный принял участие в обсуждении проекта нового Кодекса. На имя Председателя Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе Государственной Думы Уполномоченным было направлено заключение с конкретными предложениями по его совершенствованию.

В 1999 году представители Уполномоченного защищали интересы граждан в Конституционном Суде Российской Федерации. Так было 15 января 1999 года – в заседании по делу о проверке части 2 статьи 29 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»; 23 марта 1999 года – по делу о проверке конституционности статей 232, 248 и 258 УПК РСФСР; 28 мая 1999 года – о проверке конституционности части 2 статьи 266 и пункта 3 части 1 статьи 267 КоАП РСФСР. Суд признал оспариваемые положения противоречащими Конституции Российской Федерации.

Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» предусматривает возможность учреждения должности Уполномоченного в субъектах Российской Федерации. К настоящему времени уполномоченные имеются в 6 субъектах Российской Федерации: Республике Башкортостан, Астраханской, Ленинградской, Саратовской, Свердловской и Смоленской областях. В 22 субъектах Российской Федерации нет ни уполномоченных, ни комиссий по правам человека. В 13 субъектах Российской Федерации уже приняты законы об Уполномоченном по правам человека, в других – продолжается подготовка соответствующих законопроектов. Целесообразно разработать и принять законодательные акты о введении института Уполномоченного по правам человека в тех субъектах Российской Федерации, где он в настоящее время отсутствует.

Уполномоченный и сотрудники рабочего аппарата оказывают содействие процессу формирования института региональных Уполномоченных по правам человека. Так, Уполномоченный обратился к мэру Москвы с предложением учредить должность Уполномоченного по правам человека в столице. Правительство и Мэрия Москвы, признавая наличие отдельных фактов нарушений прав человека и имея немало положительного в обеспечении прав граждан, считают проблему актуальной и требующей скорейшего разрешения.

Аппаратом Уполномоченного также оказывается информационная и правовая помощь в подготовке законов об Уполномоченном по правам человека в других субъектах Российской Федерации: в Республиках Карелия, Коми и Хакасия, в Краснодарском крае, в Брянской, Калужской, Кемеровской, Новосибирской, Тверской областях.

Не является юридическим препятствием для учреждения должности уполномоченного и наличие в субъектах Российской Федерации комиссий по правам человека при главе исполнительной власти или при законодательном (представительном) органе власти. Число нерешенных проблем в области прав человека в каждом отдельном субъекте и в стране, в целом, столь

велико, что с ними можно справиться лишь совместными усилиями различных государственных и неправительственных правозащитных институтов.

Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» не регламентирует взаимоотношения между федеральным и региональными Уполномоченными. Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации свидетельствует о целесообразности законодательного разграничения компетенции этих государственных правозащитных структур либо порядка рассмотрения ими жалоб.

В дальнейшем имеет смысл пойти по пути создания института специализированных уполномоченных в сферах наиболее массового и грубого нарушения прав человека, например по защите прав детей, военнослужащих, беженцев и вынужденных переселенцев, по контролю за деятельностью правоохранительных органов, учреждений пенитенциарной системы.

Новым явлением стало создание института общественных уполномоченных по правам человека в высших учебных заведениях. В настоящее время университетский омбудсман действует в Московском государственном институте международных отношений, в Башкирском государственном педагогическом институте и в Высшей школе экономики (г. Москва). Такая должность также учреждена в ряде московских школ.

Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации строится на принципах открытости и доступности, политической нейтральности, профессионализма и справедливости. Поддержка формирующегося института населением страны, органами государственной власти, средствами массовой информации будет способствовать его дальнейшему совершенствованию, укреплению авторитета как внутри страны, так и за рубежом.

Важное место в системе защиты прав человека занимают неправительственные правозащитные организации (НПО).

В последние годы происходит активизация деятельности НПО, особенно в тех областях, где наблюдаются массовые нарушения прав человека, например, прав беженцев и вынужденных переселенцев, военнослужащих, социальных прав граждан в условиях рыночной экономики, прав лиц, находящихся в местах лишения свободы. В России зарегистрировано более тысячи неправительственных правозащитных организаций, функционирующих практически во всех субъектах Федерации.

Уполномоченный стремится установить отношения сотрудничества со всеми объединениями, оказать им возможную методическую, консультативную и организационную поддержку и помощь. Поступающая от НПО информация о положении в сфере прав человека в субъектах Российской Федерации является одним из основных источников для анализа ситуации с правами человека в России. Во время своих командировок Уполномоченный и сотрудники аппарата встречаются с представителями

НПО, совместно рассматривают жалобы и заявления граждан. Все это повышает эффективность правозащитных усилий государственного органа и общественных объединений и организаций.

В июне 1999 года была проведена конференция «Совет Европы и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на федеральном и региональном уровнях». В ней участвовали уполномоченные и председатели комиссий по правам человека от 10 субъектов Российской Федерации, а также представители 18 правозащитных организаций г.Москвы. Участники конференции поделились опытом работы в области защиты прав граждан, отметили необходимость создания института Уполномоченного в субъектах Российской Федерации.

В целях оказания консультативной помощи при Уполномоченном сформирован экспертный совет, в состав которого вошли квалифицированные юристы, признанные специалисты и общественные деятели, обладающие необходимыми знаниями в области прав и свобод человека и гражданина, в том числе представители российских правозащитных организаций. Деятельность совета направлена на разрешение сложных вопросов в деле восстановления нарушенных прав граждан, совершенствование законодательства, развитие международных связей в области прав человека и правовое просвещение.

К настоящему времени решены организационные вопросы, связанные с деятельностью экспертного совета при Уполномоченном. Определены направления работы 17 секций, которые сформированы по отраслям права и основным сферам деятельности аппарата: конституционного и административного права; гражданского и жилищного законодательства; трудового законодательства; уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного права; международного права; правового просвещения; по делам беженцев и вынужденных переселенцев; по связям с правозащитными организациями; правам женщин, семьи и молодежи; совершенствованию законодательства; свободы слова и информации; избирательного права; по связям с субъектами Российской Федерации; по жалобам обманутых вкладчиков; вопросам здравоохранения; правам военнослужащих, ветеранов военной службы и инвалидов войн.

В 1999 году в рамках соглашения о взаимодействии между Уполномоченным и Генеральной прокуратурой Российской Федерации развивалось сотрудничество, позволяющее двум структурам эффективнее бороться с нарушениями прав граждан. С руководством Генеральной прокуратуры Российской Федерации обсуждены поднятые в «Докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 1998 году» наиболее важные проблемы, связанные с защитой прав личности. Систематическим стало участие Уполномоченного в заседаниях коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

В 1999 году подписано соглашение о сотрудничестве между Уполномоченным и Министерством по делам федерации и национальностей Российской Федерации, основными целями которого, в том числе, являются:

предотвращение и разрешение кризисных ситуаций в сфере межнациональных отношений; обмен информацией в области национальной политики Российской Федерации; совершенствование законодательства, касающегося национальных отношений.

Решено также осуществлять взаимодействие при восстановлении прав, при создании и ведении базы данных о нарушениях прав граждан в области межнациональных отношений. В частности, при проведении проверок по жалобам Уполномоченный вправе привлекать специалистов Миннаца России и его территориальных органов к проведению экспертных исследований и подготовке заключений по вопросам, относящимся к компетенции министерства и подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалоб. Министерство по делам федерации и национальностей Российской Федерации в свою очередь будет направлять в адрес Уполномоченного для экспертизы проекты законодательных и иных нормативных правовых актов, касающихся формирования и проведения государственной национальной политики, гармонизации межнациональных отношений.

Деловые контакты устанавливаются между Уполномоченным и главами основных конфессий страны.

Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» вызвал неоднозначную реакцию в обществе. В Европейском Суде по правам человека имеются жалобы российских граждан, касающиеся этой проблемы. В своем заключении о соответствии данного закона международно-правовым обязательствам Российской Федерации, Уполномоченный обратил внимание на его отдельные положения, которые не соответствуют некоторым международно-правовым принципам. Предложения о внесении соответствующих изменений и дополнений в указанный закон были направлены в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. Заключение Уполномоченного опубликовано в «Российской газете» (22 апреля 1999 г.).

В 1999 году в ходе встреч с Патриархом Московским и всея Руси Алексием II, Главным раввином России А.Шаевичем, председателем Главного духовного управления мусульман европейской части России муфтием-шейхом Р. Гайнутдином обсуждались вопросы соблюдения прав верующих граждан в Российской Федерации, принципа равенства религиозных объединений, светскости государства и государственной школы.

17 сентября 1999 г. проведена встреча Уполномоченного с главами и представителями церквей и религиозных объединений. Религиозные деятели осудили теракты в городах Буйнакске, Москве, Волгодонске и потребовали от властей усиления борьбы с терроризмом. В принятом Заявлении к Президенту и Правительству Российской Федерации, ко всем народам и гражданам России содержался призыв сохранить единство и территориальную целостность, предотвратить национальную и религиозную рознь, обеспечить конституционные права и свободы граждан.

Обращения депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации к Уполномоченному с предложениями о принятии мер по восстановлению прав их избирателей указывают на то, что только совместными усилиями возможно достижение положительных результатов в этой сфере. Наиболее эффективным является путь, сочетающий широкие конституционные полномочия депутатов с деятельностью независимого института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Общими усилиями нужно изменить существующий в стране климат, где должностные лица все еще в значительной мере привержены административным нормам и инструкциям, а не общеправовым принципам.

Необходимо активизировать деятельность судебных и несудебных механизмов защиты прав человека, правительственных и неправительственных организаций, усилить координацию деятельности федерального и региональных Уполномоченных, комиссий по правам человека в обеспечении и защите прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

Формирование правового государства и гражданского общества предполагает последовательное и неуклонное соблюдение общепризнанных принципов и норм международного права и положений международных договоров, участником которых является Российская Федерация.

Международное право не только закрепляет перечень основных прав и свобод, которыми обладает каждый человек, но и предоставляет ему возможность прямого доступа в межгосударственные судебные и несудебные органы для их защиты.

Создание системы международного контроля за претворением в жизнь обязательств, взятых на себя государствами в области прав человека, является одним из наиболее значительных достижений в этой сфере. Роль международных контрольных механизмов в современных условиях постоянно возрастает. Важно в этом значении Организации Объединенных Наций.

Главная ответственность за выполнение функций ООН по содействию всеобщему уважению и соблюдению основных прав и свобод человека возложена на Генеральную Ассамблею. В 1946 году создана Комиссия по правам человека. В настоящее время в нее входят представители 53 государств.

В декабре 1993 года Генеральная Ассамблея приняла резолюцию об учреждении поста Верховного комиссара ООН по правам человека. Российский Уполномоченный установил деловые отношения с Верховным комиссаром ООН.

Обязанности по предоставлению международной защиты беженцам, правовое положение которых регулируется международными соглашениями, а также Уставом Международной организации по делам беженцев, возложены на Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

Защита прав и свобод личности на международном уровне входит в компетенцию различных конвенционных органов, учрежденных на основе ряда международных соглашений по правам человека, принятых после создания ООН. Функции контроля за соблюдением международных договоров наряду с Комитетом по правам человека, учрежденным в 1965 году, выполняют также Комитет по расовой дискриминации (учрежден в 1970г.), Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (1982г.), Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (1985г.), Комитет против пыток (1988г.), Комитет по правам ребенка (1990г.).

Проблемой прав человека занимаются и различные региональные международные объединения.

Старейшей региональной организацией на европейском континенте является Совет Европы. Европейская правозащитная система базируется на Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая вступила в силу 3 сентября 1953 года. Ее участниками являются все страны-члены Совета Европы.

Вопросы прав человека также занимают значительное место в деятельности Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Один из четырех основных разделов Хельсинкского Заключительного акта, подписанного в 1975 году, зафиксировал совместные договоренности стран-участниц ОБСЕ и определил конкретные формы сотрудничества государств в различных областях, относящихся к правам человека, включая образование, культуру, информацию.

В 1992 году была создана служба Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств.

В октябре 1997 года принято решение об учреждении поста Верховного Комиссара Совета Европы по правам человека. В его задачи входит обеспечение выполнения странами – членами Совета Европы различных актов этой международной организации, таких, как конвенции, рекомендации и резолюции. В рамках своих полномочий он выполняет также различные функции, дополняющие и поддерживающие деятельность Европейского Суда по правам человека и других правозащитных органов Совета Европы.

Вместе с тем, Комиссар Совета Европы по правам человека не принимает и не рассматривает индивидуальные жалобы. Между российским Уполномоченным по правам человека и Верховным комиссаром Совета Европы по правам человека складываются конструктивные отношения.

В целях установления, расширения и укрепления связей Уполномоченного с международными и национальными институтами по защите прав человека в 1999 году проведен ряд мероприятий. Активизировались и обрели реальное содержание контакты с Советом Европы и его профильными подразделениями. Визит Уполномоченного в апреле 1999 года в Страсбург, по приглашению Директората по правам человека Совета Европы и руководства Европейского Суда по правам

человека, придав качественно новый импульс сотрудничеству с этими институтами.

В июне 1999 года Уполномоченный принял участие во встрече руководителей российских министерств и ведомств, представителей правозащитных организаций с Верховным комиссаром ООН по правам человека Мэри Робинсон, прошедшей в рамках ее официального визита в Россию и приуроченной к 10-летию вступления в силу Конвенции ООН о правах ребенка.

Состоялись встречи Уполномоченного с делегацией Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания и с руководством международной правозащитной организации «Хьюман Райтс Вотч», основной темой которых стала проблема жестокого обращения и пыток в системе МВД России и национальных пенитенциарных учреждений.

Встреча Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с Защитником прав граждан Республики Польша профессором Адамом Зелинским, состоявшаяся во время визита польского правозащитника в Москву в марте 1999 года, была важна для дальнейшего сотрудничества между правозащитными институтами двух стран. Польский опыт защиты прав человека представляется полезным для России ввиду схожести процессов становления демократических институтов, а также с точки зрения способов преодоления во многом одинаковых для обеих стран проблем.

Значимым для установления и развития контактов Уполномоченного с правозащитными институтами государств-участников СНГ стал визит в Москву украинской делегации во главе с Уполномоченным Верховной Рады Украины по правам человека Н.И.Карпачевой в марте 1999 года. Перед государственными правозащитными институтами России и Украины стоят во многом схожие задачи, в частности по восстановлению нарушенных прав граждан, приведению национального законодательства в соответствие с нормами и стандартами международного права, правовому просвещению граждан. В ходе визита подписан договор, закрепляющий достигнутый уровень отношений и определяющий формы сотрудничества двух омбудсманов.

В мае 1999 года Уполномоченный посетил Республику Куба с целью получения объективной информации о правах человека в стране. Это было особенно актуально в связи с принятием Комитетом ООН по правам человека резолюции, осуждающей кубинский режим за несоблюдение прав человека. Основным выводом Уполномоченного по итогам поездки следующий: нынешнее руководство Кубы готово идти на поэтапное развитие демократических институтов, в том числе правозащитных, в рамках существующей в стране социально-политической системы.

Во время официального визита Уполномоченного в Великобританию в сентябре 1999 года по приглашению правительства этой страны были проведены встречи и беседы с видными и влиятельными британскими

политиками, позволившие изменить представления Запада об институте Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Этот визит открыл путь к полноправному вхождению института российского Уполномоченного в систему общеевропейского межгосударственного сотрудничества в области защиты прав и свобод человека.

В результате визита Защитника народа Республики Перу Хорхе Сантистевана де Норьеги, посетившего в октябре 1999 года Россию, было подписано соглашение о сотрудничестве, предусматривающее взаимодействие между правозащитными институтами двух стран, а также постоянный обмен информацией о положении дел в сфере прав человека.

В рамках визита Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в Киргизскую Республику в октябре 1999 года состоялись его встречи с Президентом А.А.Акаевым, министром иностранных дел, председателями Верховного, Конституционного и Арбитражного судов, представителями депутатского корпуса Киргизской Республики. Были обсуждены проблемы, связанные с реализацией в рамках соответствующих структур СНГ предложений по вопросам соблюдения и обеспечения прав человека, намечены конкретные шаги по организации сотрудничества между Россией и Киргизией в этой области.

В ноябре 1999 года состоялся визит Уполномоченного в Республику Беларусь. Во время встреч с Президентом А.Г.Лукашенко, спикером парламента, председателем Верховного Суда, министром юстиции была обсуждена проблема обеспечения прав и свобод граждан в связи с предстоящим на тот период подписанием Договора о создании союзного государства между Россией и Белоруссией.

Практическими шагами в реализации рабочих контактов между аппаратом Уполномоченного и международными неправительственными организациями стало участие группы работников аппарата в семинаре «Мониторинг прав человека», (Варшава, февраль 1999 г.), в практической конференции, подготовленной международной организацией «Международная пенитенциарная реформа» (Варшава, март 1999 г.). По оценке участников этих мероприятий, они были полезны, в том числе в плане изучения практического опыта деятельности международных правозащитных структур и применения его в российских условиях.

В рамках соглашения с руководством Программы развития ООН (ПРООН) в 2000-2001 годах основные усилия Уполномоченного будут сосредоточены на мерах по предупреждению нарушений прав граждан, на защите человека. Важен процесс совершенствования российского законодательства в области прав человека, в том числе осуществление мониторинга российского законодательства и правоприменительной практики, а также информирование общественности об основных направлениях деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Принципиально новой для России является возможность обращения ее граждан в Европейский Суд по правам человека. Эта процедура создаст

условия для получения российскими гражданами дополнительной правовой защиты своих прав и свобод, что в свою очередь, позволит внести непосредственный вклад в осуществление правовой реформы в России, побуждая законодательную, исполнительную и судебную власть модифицировать свои действия и подходы, с учетом новых европейских стандартов.

Практика обращения в Европейский Суд российских граждан и лиц, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, пока существует на стадии формирования. Несмотря на это, в Европейский Суд по правам человека россияне уже подают заявления. Вместе с тем значительное количество этих обращений будет отклонено без рассмотрения жалоб по существу. Дело в том, что защищать свои права в Европейском Суде гражданин вправе только после того, как исчерпаны национальные средства судебной-правовой защиты. Создание и развитие таких средств и механизмов рассматривается современным международным правом как одна из обязанностей государств-участников международных отношений.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации включен в состав Межведомственной комиссии Российской Федерации по делам Совета Европы. Основными задачами Комиссии являются оказание содействия развитию сотрудничества Российской Федерации с Советом Европы и входящими в него государствами в целях совершенствования российского законодательства и правоприменительной практики в соответствии со стандартами Совета Европы, построения правового государства и углубления демократических реформ в России.

III. Основные направления деятельности Уполномоченного по восстановлению прав граждан

В соответствии с Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», руководствуясь Конституцией Российской Федерации и действующим российским законодательством, принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации по проблемам прав человека, Уполномоченный рассматривает поступающие к нему обращения граждан о нарушении их прав и свобод. При этом используется весь предоставленный Уполномоченному законом объем прав и полномочий, а также возможности его рабочего аппарата.

В 1999 году Уполномоченному поступило свыше 22 тысяч индивидуальных и коллективных жалоб и обращений граждан о нарушениях их прав и свобод. Это значительно больше (почти в 3 раза), чем за шесть месяцев 1998 года. Более 1.5 тысяч россиян обратились непосредственно в приемную аппарата Уполномоченного в г. Москве, где от них принято 572 жалобы.

Уполномоченным и работниками аппарата во время выездов в субъекты Федерации были проведены беседы с более чем 350 гражданами, дано около 800 юридических консультаций, принято 276 заявлений.

Корреспонденция поступила из всех субъектов Российской Федерации, из 8 государств-участников СНГ и стран Балтии, из 3 государств дальнего зарубежья. Около 40 процентов всех жалоб и обращений получено от граждан, проживающих в г. Москве, в Краснодарском, Красноярском и Ставропольском краях, в Московской, Саратовской, Ростовской, Челябинской и Волгоградской областях.

Наибольшее число жалоб (31,3 процента от всех полученных за отчетный период) связано с уголовной проблематикой. 21,8 процента жалоб касаются вопросов гражданского права, 14,1 процента – трудовых отношений. 10,7 процента всех заявлений посвящены жилищным вопросам, 6,7 процента – социальным и пенсионным проблемам, 5,6 процента – нарушениям в области конституционных процедур и административного права. Письма военнослужащих на нарушения их прав, а также прав членов их семей составляют 5,4 процента, жалобы от беженцев и вынужденных переселенцев – 1,6 процента, по другим вопросам – 0,3 процента от всех полученных в 1999 году обращений.

Защита прав граждан на жизнь в деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации является приоритетной.

В центре внимания Уполномоченного в течение всего 1999 г. оставалась ситуация на Северном Кавказе. Сложившееся здесь положение является грубейшим нарушением прав и свобод человека, Конституции Российской Федерации, российского законодательства, общепризнанных принципов и норм международного права.

В Чеченской Республике уже много лет не соблюдалась Конституция Российской Федерации, тотально нарушались права и свободы граждан. Республика была объявлена шариатским государством, русскоязычное население фактически оказалось вне закона и подвергалось жесточайшей дискриминации по национальному и религиозному признакам. Действия исламских экстремистов угрожали не только свободе и независимости народов Северного Кавказа, но и жизни граждан многих субъектов Российской Федерации. Широко распространены случаи захвата людей в качестве заложников. Только на территории Чеченской Республики в настоящее время находится более тысячи похищенных, среди которых много женщин и детей. Это не только граждане России, но и Азербайджана, Грузии, Украины, Израиля, Польши.

Позиция Уполномоченного заключается в том, что органы государственной власти Российской Федерации обязаны восстановить законность и порядок в Чеченской Республике, являющейся неотъемлемой частью Российской Федерации. Антитеррористическая операция, начавшаяся после нападения боевиков в августе 1999 года на Республику Дагестан и террористических актов в г.Москве и других российских городах, является внутренним делом Российской Федерации.

В целях обеспечения права на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, а также других фундаментальных прав и свобод человека Уполномоченный в своем обращении «О массовых и грубых нарушениях прав человека на Северном Кавказе» («Российская газета», 27 сентября 1999 г.) предложил ограничить строгими правовыми рамками механизм применения федеральных сил при решении внутренних задач.

Свою позицию в отношении криминогенной ситуации в Северо-Кавказском регионе Уполномоченный разъяснял на состоявшемся 15 апреля 1999 года заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, где поддержал предложение о разработке комплекса мер организационно-правового и социально-экономического характера, направленных на усиление борьбы с терроризмом и захватом заложников, обеспечение безопасности населения.

В специальном обращении в Совет Безопасности Российской Федерации Уполномоченный предлагал создать рабочую группу из представителей Совета Безопасности, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, силовых ведомств, аппарата Уполномоченного с целью выработки мер по предотвращению грубейших нарушений прав человека. При этом подчеркивалось, что угроза терроризма и захвата людей в качестве заложников носит глобальный характер и потому необходимо объединить усилия всех государств и международных организаций в борьбе с этим злом.

Стабильность на Северном Кавказе должна быть достигнута путем расформирования незаконных вооружённых группировок, наказания преступников, освобождения заложников.

Обобщая информацию, имеющуюся в распоряжении Уполномоченного, личные наблюдения, опираясь на свидетельства сотрудников аппарата, побывавших в конце декабря 1999 года на Северном Кавказе, Уполномоченный обращает внимание властных структур и российской общественности на ряд обстоятельств.

Растет число убитых и раненых среди российских военнослужащих, принимающих участие в боевых действиях. Информация о погибших и раненых в средствах массовой информации дается дозировано и подчас несвоевременно поступает через военкоматы к ближайшим родственникам военнослужащих. В зоне боевых действий не обходится без эксцессов среди военнослужащих и в их отношениях с мирными жителями.

Имеют место факты, когда военными и гражданскими властями предпринимались попытки дифференцировать местных жителей, стремящихся покинуть Чеченскую Республику, по возрасту и полу. Этим нарушалось право людей на свободное перемещение по территории Российской Федерации, наносились душевные травмы семьям, которые не могли воссоединиться. Мирные законопослушные граждане независимо от национальности и вероисповедания, возраста и пола должны быть защищены государством и законом, их права должны быть гарантированы.

В ноябре 1999 года во время посещения прилегающих к Чеченской Республике районов Уполномоченный убедился в том, что на Северном

Кавказе проблемы так называемой «гуманитарной катастрофы», о чем заявляли некоторые представители Организации Объединенных Наций и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, не существует. Вместе с тем Уполномоченный настаивал на том, чтобы при проведении антитеррористической операции проявлялась гуманность, обеспечивалась возможность эвакуации мирного гражданского населения из зоны военных действий и принимались срочные меры по его обустройству. Следует полнее использоваться авторитет и влияние старейшин, религиозных деятелей, видных представителей чеченского народа, проживающих за пределами Чеченской Республики, для стабилизации обстановки в регионе. Необходимо, чтобы в освобождаемых районах проводимые Правительством Российской Федерации и командованием Объединенной группировки войск действия по восстановлению жилья, больниц, налаживанию подачи воды, газа и электроэнергии, возобновлению выплат пенсий, заработной платы и социальных пособий носили повсеместный характер и осуществлялись в ускоренном режиме.

При прохождении военной службы по-прежнему острой остается проблема обеспечения права на жизнь военнослужащих по призыву. В войсках, на флоте и в других воинских формированиях высок уровень травматизма и гибели военнослужащих при исполнении ими служебных обязанностей, а также во время нахождения за пределами воинских частей.

В нарушение принципов комплектования Вооруженных Сил, указанных в Федеральном законе «О воинской обязанности и военной службе», в армию нередко призываются граждане, негодные или ограниченно годные к военной службе по состоянию здоровья. Есть случаи призыва в российскую армию лиц с психическими заболеваниями, а также тех, кто имеет неснятую или непогашенную судимость. Военкоматы прибегают к помощи милиции для обеспечения явки призывников.

В начале 1999 года Уполномоченным была проведена проверка жалобы родителей призывника Ж. (вх. № Ж-3391) на нарушения со стороны районного военкомата при призыве на военную службу их сына. По итогам проверки, у призывника выявлено военно-врачебной комиссией заболевание, несовместимое с возможностью прохождения военной службы, и принято решение о том, что Ж. не подлежит призыву и зачислен в запас.

В декабре 1999 года, по согласованию с Комитетом солдатских матерей, была проведена проверка выполнения требований Указа Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237 «Вопросы прохождения военной службы», в отношении 136 отдельной мотострелковой бригады, действующей в составе Западной группировки войск на Северном Кавказе, и 1-го мотострелкового полка, прибывшего в полном составе из Московского военного округа в Чеченскую Республику (г. Грозный, Ханкала). В результате проверки установлено: в проверенных частях нет военнослужащих, проходивших службу по призыву в течение менее чем шести месяцев и не имеющих соответствующей подготовки по своей военно-учетной специальности. Согласно докладу начальника штаба Объединенной

группировки войск на Северном Кавказе, таких военнослужащих нет и в других частях. Имевшиеся ранее нарушения устранены.

Вместе с тем не снижается уровень нарушений уставных правил взаимоотношений между военнослужащими, связанных с унижением чести и достоинства, глумлением и издевательствами, либо сопряженных с насилием. Только в 1999 году в министерствах и ведомствах, где граждане проходят военную службу, осуждено за нарушение уставных правил взаимоотношений (ст. 335 УК РФ) 1,8 тыс. человек. От совершенных преступлений пострадало свыше 2,8 тыс. граждан, из них 13 – погибли.

Так, в своем письме к Уполномоченному мать военнослужащего Ф., проходящего службу по призыву, обратилась с жалобой (вх. № Ф-63) на нарушения в одной из воинских частей, расположенных в Псковской области, уставных правил взаимоотношений между военнослужащими, связанные с нанесением телесных повреждений ее сыну. Женщина просила найти виновных, привлечь их к ответственности и направить сына на лечение. По настоянию Уполномоченного военная прокуратура Псковского гарнизона рассмотрела жалобу и сообщила, что против виновных возбуждено уголовное дело. Пострадавшего солдата направили на лечение в Военно-медицинскую академию им. Кирова.

Особую озабоченность вызывает положение вынужденных переселенцев. Они испытывают сложности в связи с постановкой на учет по месту пребывания, приобретением статуса вынужденного переселенца, выплатой компенсации за оставленное жилье и имущество, регистрацией близких родственников, получением постоянного или временного жилья, трудоустройством на новом месте жительства. Имеются трудности с медицинским обслуживанием и пенсионным обеспечением.

Ситуацию усугубляют бюрократические препятствия, создаваемые должностными лицами различных служб, их равнодушие. О подобных фактах Уполномоченный сообщал в Федеральную миграционную службу России и требовал их устранения. В частности, Уполномоченный защитил права гражданки Т. (вх. № Т-13), которой вопреки всем инструкциям и правилам предлагали для снятия с регистрационного учета возвратиться из Ростовской области в г. Грозный, где ее жизнь подвергалась опасности.

Оказание государственной помощи лицам, пострадавшим в результате кризиса в Чеченской Республике и получившим статус вынужденных переселенцев, осуществляется в соответствии с Законом Российской Федерации «О вынужденных переселенцах». Законом предусматривается предоставление безвозмездной субсидии и беспроцентной возвратной ссуды на строительство (приобретение) жилья, а также содействие вынужденным переселенцам в возвращении имущества, находившегося в их собственности. В ситуации, когда нет возможности вернуть имущество, вынужденному переселенцу должна быть выплачена компенсация.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 5 сентября 1995 г. № 898 «О дополнительных компенсационных выплатах

лицам, пострадавшим в результате разрешения кризиса в Чеченской Республике», принято постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 1997 г. № 510 «О порядке выплаты компенсаций за утраченное жилье и/или имущество гражданам, пострадавшим в результате разрешения кризиса в Чеченской Республике и покинувшим ее безвозвратно».

В течение 1999 года Уполномоченный продолжал уделять внимание этому вопросу и добивался восстановления нарушенных прав. Так, в администрацию Саратовской области были дополнительно направлены запросы о судьбе вынужденных переселенцев из Чеченской Республики сестер Б. и гражданки Н. Из полученного ответа следует: сестрам Б. выплачена компенсация за утраченное жилье и имущество, благодаря которой приобретена двухкомнатная квартира в г. Саратове; гражданке Н. в счет компенсации за утраченное жилье и имущество выделена квартира в г. Аткарске Саратовской области.

Содержание закона и указа Президента Российской Федерации свидетельствуют о том, что их реализация позволила бы в больших размерах возместить материальный и моральный ущерб мирным жителям Чеченской Республики. Однако, несмотря на то, что в названии указа присутствуют слова «дополнительные компенсационные выплаты», вынужденные переселенцы из Чеченской Республики получали на практике только один вид государственной помощи из тех, что закреплены в законе, – компенсацию за жилье и имущество.

Письма с жалобами на действия органов государственной власти, приводимые в них факты отказов в предоставлении помощи лицам, вынужденно покинувшим территорию Чечни, указывают на то, что названное постановление Правительства Российской Федерации имеет ряд серьезных недостатков. Правительство вышло за пределы полномочий, предоставленных ему Указом Президента Российской Федерации, чем нарушило часть 1 статьи 115 Конституции Российской Федерации. Пункт 1-й Указа предписывает осуществить компенсационные выплаты «лицам, которым причинен материальный ущерб, в том числе потерявшим жилье». Пункт 2-й содержит поручение Правительству Российской Федерации определить источники финансирования соответствующих затрат и «порядок осуществления компенсационных выплат лицам, пострадавшим в результате разрешения кризиса в Чеченской Республике». Таким образом, Президент Российской Федерации поручил Правительству Российской Федерации определить только порядок выплаты компенсаций за утраченное жилье и имущество, не предоставив ему права устанавливать круг лиц, правомочных получать компенсационные выплаты. Такая категория лиц определена в президентском указе – это граждане, которым причинен материальный ущерб в результате разрешения кризиса в Чеченской Республике, в том числе потерявшие жилье.

Однако в своем постановлении Правительство Российской Федерации определило не только размеры компенсационных выплат и

условия их осуществления, но и «категории граждан, имеющих право на получение компенсаций за жилье и/или имущество, утраченное в результате разрешения кризиса в Чеченской Республике», значительно сузив их круг. Введенное постановлением ограничение сроков – с 12 декабря 1994 года по 23 ноября 1996 года – для приобретения права на получение компенсации лишает значительную часть пострадавших возможности прибегнуть к юридической защите и ставит граждан, покинувших Чечню, в неравные правовые условия. С учетом событий на Северном Кавказе в 1999 году эти сроки должны быть пересмотрены.

Предусмотренное постановлением Правительства Российской Федерации ограничение сроков не соответствует действительному положению в Чеченской Республике, откуда продолжается начавшийся в 1991 году вынужденный исход граждан. Тем самым грубо нарушаются конституционные нормы, закрепляющие принцип равенства граждан перед законом, и гарантирующие гражданам защиту их прав со стороны государства.

Считая обращения и требования вынужденных переселенцев справедливыми, Уполномоченный направил Председателю Государственной Думы и Председателю Правительства Российской Федерации свои предложения по коренному изменению положения граждан данной категории. При этом Уполномоченный особо отметил необходимость скорейшего внесения изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 30.04.1997г. № 510 без прекращения его действия.

Вопросы регулирования проблем, связанных с миграционными процессами, сохраняют свою сложность и остроту. Отсутствие или несовершенство законов и нормативных правовых актов для данной сферы общественной жизни оказывают негативное влияние на соблюдение и восстановление прав беженцев и вынужденных переселенцев. В письмах от них, а также от лиц, ищущих убежище на территории России (1,6 процента всех поступивших жалоб), содержатся просьбы о помощи в восстановлении нарушенных прав и свобод, приводятся примеры неправомерных действий должностных лиц органов государственной власти.

Гражданка Р., вынужденная переселенка из Абхазии (вх. № Р-1845), в настоящее время проживающая в г. Санкт-Петербурге, сообщила, что в течение длительного времени вдвоем с сыном живет в комнате общежития и что местные органы власти не ставят ее на учет по улучшению жилищных условий. После вмешательства Уполномоченного семья Р. принята в соответствии с решением Красногвардейского районного суда г. Санкт-Петербурга на учет по улучшению жилищных условий территориальным управлением Красногвардейского района.

В письме к Уполномоченному гражданка А. (вх. № Пр-А-22), сообщила, что она пенсионерка, покинула территорию Азербайджана в 1990 году и проживала в Москве. Органами внутренних дел была прекращена ее регистрация по месту пребывания, что повлекло за собой прекращение

выплаты пенсии. Только после вмешательства Уполномоченного выплата пенсии была возобновлена.

Практика работы Уполномоченного показывает, что, как правило, регионы даже при всем своем желании способны оказать помощь лишь отдельным гражданам и не могут разрешить этой проблемы в целом. Ее требуется рассматривать и разрешать на федеральном уровне, ибо речь идет о судьбах тысяч и десятков тысяч людей. Например, имеется значительное число жалоб от граждан, вынужденно покинувших Азербайджанскую ССР еще в 1989-1990 годах (вх. №№ А-189, А-190, Б-286, Пр-Н-14 и др.). В настоящий момент в гостиницах и общежитиях г. Москвы их проживает около 1,5 тыс. человек. Подавляющее большинство за это время трудоустроилось, дети закончили школы. Однако, из-за юридической неопределенности их положения не решаются вопросы с местом жительства и пребывания этой категории граждан, постоянно возникают проблемы с их медицинским обслуживанием и пенсионным обеспечением.

Об этой проблеме говорилось в докладе Уполномоченного за 1998 год, однако ситуация в отношении этой категории лиц кардинально не изменилась. Это заставило Уполномоченного обратиться в Правительство Российской Федерации, в правительство Москвы. Правительство Российской Федерации, согласившись с доводами Уполномоченного, обязало правительство Москвы, ряд министерств и ведомств подготовить предложения по разрешению существующих проблем.

Коллективная жалоба поступила и от имени 32 тыс. беженцев и вынужденных переселенцев, проживающих в г. Борисоглебске Воронежской области (вх. № Х-65). С 1991 года здесь действует одно из крупнейших общественных объединений – переселенческая организация «Художественно-оформительский комбинат» (ПО «ХОКО»), насчитывающая 4,5 тыс. вынужденных переселенцев. Программа ее деятельности предполагает прием и обустройство на территории Борисоглебского района 22,5 тыс. вынужденных переселенцев и является составной частью федеральных и региональных миграционных программ. Бюджет г. Борисоглебска на одну треть формируется за счет налогов и сборов от деятельности производственных структур ПО «ХОКО». Силами общины организована производственная деятельность около 40 взаимосвязанных предприятий, создано около 1,2 тыс. рабочих мест, ведется строительство жилья.

Критическая ситуация в ПО «ХОКО» возникла после того, как в одностороннем порядке было прекращено выполнение договорных обязательств Федеральной миграционной службой России.

Уполномоченный обратился к Председателю Правительства Российской Федерации с письмом, в котором отмечалось, что деятельность ПО «ХОКО» можно рассматривать как одну из удачных моделей общинного обустройства вынужденных переселенцев, а проблемы, стоящие перед ними, как общие проблемы для подавляющего большинства объединений. После обращения Уполномоченного в соответствии с поручением Правительства

Российской Федерации Федеральная миграционная служба России возобновила выполнение своих обязательств по финансированию проектов ПО «ХОКО». Однако в настоящее время объединение вновь стало испытывать трудности и нуждается в помощи властей.

До сих пор нет полной определенности в вопросе об оказании помощи жителям Республики Дагестан, пострадавшим во время конфликта.

По состоянию на октябрь 1999 года в миграционной службе Республики Дагестан на учете состояло 8,4 тыс. вынужденных переселенцев, нуждающихся в государственной поддержке. Из зоны конфликта выехало 30 тыс. человек, и нельзя исключить, что предоставление соответствующих видов помощи пострадавшим может затянуться надолго. Оказать же экстренную помощь в пределах средств, выделяемых на реализацию Федеральной миграционной программы, возможно только за счет перераспределения финансовых и материальных ресурсов, то есть за счет других субъектов Российской Федерации. Это, несомненно, скажется на политической и социально – экономической ситуации в регионах.

В соответствии с Законом Российской Федерации «О вынужденных переселенцах», лица, пострадавшие во время конфликта в Дагестане, не могут рассчитывать на признание их вынужденными переселенцами, так как отсутствует целый ряд оснований для приобретения такого статуса, в частности факт пересечения административной границы субъекта Российской Федерации.

Целесообразность же внесения дополнений в этот закон вызывает сомнение, так как, не исправив существующего положения, это лишь значительно усложнит и без того непростую правоприменительную практику в области вынужденной миграции. Кроме того, в случае приобретения гражданскими жертвами конфликта в Республике Дагестан статуса вынужденного переселенца, помощь им будет оказываться в порядке очередности.

Эффективность проводимых на Северном Кавказе мероприятий страдает не только из-за несовершенства существующих, но и из-за отсутствия крайне необходимых новых законодательных актов. Необходимо ускорить подготовку и внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении». Это позволило бы при проведении антитеррористической операции ввести такое положение в отдельных местностях Северо-Кавказского региона, что обеспечивало бы контроль за соблюдением прав граждан и действие всех структур в рамках закона.

Необходимо приступить к разработке проекта федерального закона об оказании помощи лицам, пострадавшим в ходе разрешения локальных кризисных ситуаций в субъектах Российской Федерации. Такой закон позволит установить порядок финансирования и единую систему расходования материальных ресурсов и денежных средств, направляемых на восстановление хозяйственных объектов, упорядочит и объединит усилия

федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в решении этой проблемы. Предложение Уполномоченного о принятии такого закона имело положительный отклик в заинтересованных министерствах и ведомствах и к настоящему времени вынесено на обсуждение Правительственной комиссии по миграционной политике.

Права граждан на выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации продолжают нарушаться.

До сих пор граждане России испытывают затруднения с получением паспортов нового образца. Как правило, длительные сроки исполнения заявлений объясняются работниками органов внутренних дел отсутствием бланков. Жалобы на подобного рода факты поступали Уполномоченному от граждан С. (вх. №С-206), А. (вх. №А-3700), Б. (вх. №Б-46), К. (вх. №К-236). По требованию Уполномоченного на местах были проведены проверки. Виновные в бюрократизме привлечены к дисциплинарной ответственности, паспорта выданы.

В докладе Уполномоченного за 1998 год отмечалось, что с паспортами возникают и иные затруднительные для граждан ситуации. В частности, это относится к гражданам, зарегистрированным по месту пребывания вдалеке от места жительства. Так, гражданка А., зарегистрированная по месту жительства в г. Северо-Курильске Сахалинской области и прибывшая в Москву в связи с необходимостью лечения ребенка, не могла получить паспорт взамен утерянного в органах внутренних дел г. Москвы. Ей рекомендовали выехать в г. Северо-Курильск, тогда как она не имела денежных средств для такой поездки. Причиной ущемления прав заявительницы послужило положение Инструкции «О порядке выдачи, замены, учета и хранения паспортов гражданина Российской Федерации», утвержденной приказом МВД России № 605 от 15.09.97 г. Уполномоченный настоял, чтобы заявление гражданки А. было рассмотрено и удовлетворено. Вместе с тем, спорные положения Инструкции МВД стали предметом рассмотрения в Верховном Суде Российской Федерации и были отменены. Отныне выдача паспортов гражданам может производиться не только по месту жительства или по месту пребывания (если гражданин не имеет места жительства), но и по месту фактического проживания (если гражданин не имеет возможности выехать для получения паспорта по месту жительства).

Закон Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» установил уведомительный порядок регистрации граждан. Однако в ряде субъектов Российской Федерации (Краснодарский край, Воронежская и Московская области) по-прежнему действует разрешительный порядок. Он основывается на законодательстве субъектов Российской Федерации и на нормативных правовых актах органов местного самоуправления. Подчас, вопреки Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации № 4-П от 2 февраля 1998 года, на органы внутренних дел возлагается задача проверки

оснований пребывания или жительства граждан России в той или иной местности и отказа в их регистрации.

Такая ситуация сохраняется, в частности, в г. Москве. Совместное Постановление правительства Москвы и правительства Московской области от 30 марта 1999 г. № 241-28 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и месту жительства в Москве и Московской области» устанавливает дополнительные, по сравнению с закрепленными в федеральном законодательстве, условия регистрации граждан по месту пребывания и жительства. Распоряжение мэра Москвы от 13 сентября 1999 г. № 1007-РМ «О неотложных мерах по обеспечению порядка регистрации граждан, временно пребывающих в г. Москве» фактически аннулирует регистрацию граждан по месту пребывания в Москве, чем нарушает конституционное право граждан Российской Федерации на свободу передвижения и выбор места пребывания.

Уполномоченный поддержал действия московских властей по предотвращению террористических актов в городе осенью 1999 года. Однако факты нарушений прав человека, связанные с отказами в регистрации или перерегистрации по месту пребывания и по месту жительства, угрозы выдворения граждан, проживающих в г. Москве без регистрации, о чем неоднократно сообщали Уполномоченному российские граждане, вызвали серьезное беспокойство. В частности, эти вопросы обсуждались 16 сентября 1999 года на встрече Уполномоченного с представителями московской чеченской диаспоры. Уполномоченный заверил их, что он будет осуществлять наблюдение за действиями силовых структур и требовать устранения допущенных ими нарушений Конституции Российской Федерации и европейских конвенций, и, одновременно, призвал присутствующих употребить все свое влияние для стабилизации отношений между гражданами различных национальностей, проживающими в столице.

Выдворение в административном порядке, в соответствии с действующим Кодексом РСФСР об административных правонарушениях, возможно только в отношении иностранных граждан, нарушивших порядок пересечения государственной границы Российской Федерации. Выдворение как мера пресечения, в связи с нарушением Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и месту жительства в Москве и Московской области, возможна только в условиях чрезвычайного положения и в отношении тех граждан, которые этот режим нарушают.

Поскольку в Москве чрезвычайное положение не вводилось, Уполномоченный через средства массовой информации поставил вопрос о необходимости пересмотра распоряжения мэра Москвы и приведения его в соответствие с федеральным законодательством.

В порядке статьи 21 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» был проверен Закон Краснодарского края «О порядке регистрации пребывания и

жительства на территории Краснодарского края» от 23 июня 1995 года. Было установлено, что ряд норм этого закона (статьи 4, 5, 9, 11, 14, 15, 16, 18, 23, 29, 30, 32 и 35), а также основанные на нем подзаконные акты (Правила регистрации по месту жительства для городов и районов Краснодарского края, в которых временно вводится особый порядок регистрации по месту жительства, Правила регистрации граждан, временно пребывающих в Краснодарском крае) нарушают конституционные права граждан.

На данные обстоятельства Уполномоченный указал в своем заключении, направленном губернатору и председателю Законодательного Собрания Краснодарского края. Согласно полученному ответу, высказанные Уполномоченным замечания приняты и будут учтены при разработке нормативных актов, регулирующих порядок въезда на территорию края.

В ряде субъектов Российской Федерации при рассмотрении жалоб граждан на отказ им в регистрации по месту жительства или при снятии их с регистрационного учета судебные органы неправомерно применяют законодательство субъектов Российской Федерации, а в отдельных случаях нормативные акты органов местного самоуправления.

Гражданка П. из Ставропольского края (вх. № П-477), обратившись за помощью, сообщила о незаконных действиях органов внутренних дел. Из ее жалобы следовало, что она была вселена в дом, принадлежащий гражданину Б. на праве частной собственности, самим гражданином Б. как член его семьи. После разрыва семейных отношений Б. обратился в орган внутренних дел с требованием снять П. с регистрационного учета по месту жительства. Орган внутренних дел правомерно отказал в удовлетворении этого заявления. Однако Шпаковский районный суд Ставропольского края жалобу гражданина Б. удовлетворил. Суд не учел, что основанием для снятия гражданина с регистрационного учета по месту жительства является не заявление собственника жилого помещения, а судебное решение о признании нанимателя или члена семьи нанимателя утратившим право пользования жилым помещением. На данные обстоятельства было указано в ходатайстве Уполномоченного о проверке данного судебного решения, направленном в Ставропольский краевой суд. Президиум краевого суда принял доводы, изложенные в ходатайстве, отменил оспоренное судебное решение и направил дело на новое рассмотрение.

По мнению Уполномоченного, попытки субъектов Российской Федерации установить собственный порядок и условия регистрации граждан по месту пребывания и жительства нарушают конституционное право на свободу передвижения. Данные отношения следует регулировать федеральными законами.

Остается нерешенной проблема граждан иностранных государств, ищущих убежище в Российской Федерации. По экспертным оценкам, на территории России только нелегально находится от 700 тыс. до 1,5 млн. иммигрантов, как правило, это выходцы из стран Африки и Юго-Восточной Азии. 600 иммигрантов приобрели статус беженцев. В очереди

для подачи ходатайства о предоставлении статуса беженца насчитывается 15 тыс. иностранных граждан.

С проблемой предоставления статуса беженца или вынужденного переселенца непосредственно связана проблема утраты и лишения этого статуса, которая стала чрезвычайно актуальной в период 1997-1998 годов. В 1998 году утратили статус 114 тыс. беженцев. Часть из них, приняв российское гражданство, перешла в категорию вынужденных переселенцев. Довольно большая часть беженцев лишилась статуса беженца, не приобретя статуса вынужденного переселенца. Данное обстоятельство ограничивает права людей на приобретение жилья, трудоустройство, получение пособий на детей и по безработице, на медицинское обслуживание и школьное образование.

В России до настоящего времени отсутствует взвешенная и сбалансированная миграционная политика, что сводит к минимуму усилия по восстановлению и соблюдению прав беженцев и вынужденных переселенцев.

Федеральная миграционная служба России и другие уполномоченные органы исполнительной власти осуществляют свою деятельность в условиях жестких финансовых, материальных и кадровых ограничений. За период с 1996 по первую половину 1999 года на Федеральную миграционную программу было выделено всего 45 процентов от объема денежных средств, предусмотренных на эти цели федеральным бюджетом, и 24 процента от финансирования Программы.

Наряду с этим до сих пор не дана объективная оценка миграционным процессам в Российской Федерации, ее регионах и сопредельных государствах. Она необходима, так как ситуация изменилась. В последнее время, в отличие от 1990-1992 годов, основными побудительными мотивами к миграции в Российскую Федерацию из государств-республик бывшего СССР стали экономические факторы.

География такого рода жалоб в адрес Уполномоченного не изменилась по сравнению с 1998 годом. Они поступают практически из всех государств – республик бывшего СССР. Основные вопросы, которые задают люди, связаны, как правило, с проблемами их обустройства в России.

Законы Российской Федерации «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах» охватывают далеко не все миграционные потоки и виды миграции в Российскую Федерацию. Отсутствие комплексного подхода к регулированию миграционных процессов приводит к неравномерной миграционной нагрузке на субъекты Российской Федерации, концентрации лиц, ищущих убежище, в густонаселённых и обжитых регионах России. В связи с этим актуальным представляется принятие федерального закона «О миграционной политике в Российской Федерации», регулирующего все виды и типы миграции.

Затянувшаяся разработка Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации, возникшие коллизии между федеральным и региональным законодательством способствовали появлению в ряде субъектов Российской Федерации практики самостоятельного введения квот

для переселенцев, что является нарушением Конституции Российской Федерации. Концепция государственной миграционной политики должна содержать экономические методы регулирования миграционных процессов и законодательное установление квот на размещение лиц, ищущих убежище, в субъектах Российской Федерации.

Проведение эффективной государственной миграционной политики возможно только при взаимодействии всех организаций, занимающихся проблемой миграции населения. Работники аппарата Уполномоченного включены в состав Совета переселенческих объединений при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Правительственной комиссии по миграционной политике. Они активно сотрудничают с общественными и правозащитными объединениями, а также с представительствами в России Верховного комиссара ООН по делам беженцев и Международной организации по миграции.

Сложной проблемой остается незащищенность граждан от произвола со стороны работников органов внутренних дел.

В милиции по-прежнему практикуются пытки и недозволенные методы обращения с задержанными по подозрению в совершении преступлений. С целью получения от них признания или иной информации, наряду с физическим воздействием, используется и психическое давление, которое, главным образом, выражается в угрозах продолжения пыток, причинения вреда, в том числе родным и близким подозреваемого.

С момента вступления России в Совет Европы и подписания основополагающих международных конвенций проблема предупреждения жестокого обращения с людьми стала одной из наиболее актуальных для страны. Принят ряд законов и других нормативных правовых актов, в целях реализации положений Конвенции о запрещении пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания. В частности, в Уголовный кодекс Российской Федерации впервые введен термин «пытка» в диспозицию статей 117 («Истязание») и 302 («Принуждение к даче показаний»).

Однако достичь коренного перелома в этой сфере пока не удалось. Каждый четвертый из числа задержанных доставляется в органы внутренних дел без достаточных оснований, каждый третий освобождается из изоляторов временного содержания (ИВС) по истечении 3 суток за неподтверждением участия в преступлении, каждое четвертое преступление из числа тяжких и особо тяжких остается нераскрытым.

В органах внутренних дел не всегда соблюдаются требования закона о всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств при расследовании уголовных дел, допускаются незаконные методы в отношении задержанных и арестованных в период предварительного следствия.

Ради получения признания или показаний против других лиц в первые часы после задержаний людей в милиции нередко избивают, подвергают жестокому обращению и пыткам. Помимо этого практикуется использование заключенных в местах предварительного содержания,

которые избивают и запугивают подозреваемых, чтобы принудить их сотрудничать со следствием. Избиения в органах внутренних дел сопровождаются угрозами еще более жестокого физического воздействия и другими видами психологического давления. В ряде случаев пытки приводили к смерти или стойкому расстройству здоровья подозреваемого. Суды, как правило, не подвергают сомнению полученные таким образом признания, которые становятся основой обвинения. Например, согласно имеющимся публикациям в средствах массовой информации, несколько заключенных под руководством старшего оперуполномоченного следственного изолятора г. Перми майора К. в специально отведенных камерах били, истязали, насиловали подсудимых, которые отказывались признать свою вину («Коммерсантъ», 30 сентября 1999 г.; «Парламентская газета», 5 октября 1999 г.).

В докладе международной правозащитной организации «Хьюман Райтс Вотч» приводятся данные, согласно которым, пыткам и другим недозволенным видам обращения могут подвергаться до 50 процентов подозреваемых в уголовных преступлениях. Российские исправительные учреждения не избавились от такого серьезного порока, как необоснованное и противоправное применение силы, издевательства над заключенными, причем как со стороны сокамерников, так и администрации. Из учреждений, расположенных в Нижегородской, Липецкой и Пермской областях, поступают жалобы заключенных на факты использования в колониях и СИЗО подразделений спецназа для проведения репрессивных мероприятий.

О неблагоприятном положении свидетельствуют и данные Генеральной прокуратуры Российской Федерации, согласно которым за девять месяцев 1999 года в дисциплинарном порядке за допущенные правонарушения наказаны свыше 20 тыс. работников органов внутренних дел, к уголовной ответственности за совершение должностных преступлений против правосудия привлечено 1150 работников, в том числе за злоупотребление должностными полномочиями – 204, за превышение должностных полномочий – 555, за незаконное задержание, заключение под стражу или содержание под стражей – 9, за принуждение к даче показаний – 8 работников.

Так, 5 июля 1999 года Златоустский городской суд Челябинской области вынес приговор в отношении начальника уголовного розыска отдела милиции г. Катав-Ивановска Х. и двоих оперуполномоченных уголовного розыска Р. и Т., осудив их за превышение должностных полномочий к различным срокам лишения свободы. Вызвав из изолятора временного содержания задержанного Р., работники милиции более часа с применением насилия и специальных средств добивались от него признания в убийстве.

В значительной степени подобные издеательства остаются безнаказанными. Большинство пострадавших от жестокого обращения не заявляют о случившемся, либо опасаясь мести со стороны работников милиции или администрации мест принудительного содержания, либо надеясь на восстановление справедливости и защиту.

Проверки жалоб о недозволенном обращении, проводимые прокуратурой, носят подчас поверхностный характер. Нередко эта процедура завершается констатацией: факты не подтвердились, основания для возбуждения уголовного дела отсутствуют. Если же жертвы недозволенного обращения в милиции все же оспаривают результат первоначальной проверки, они сталкиваются с длительными процедурами. Жалоба проходит весь путь прокурорских инстанций – от районного до федерального уровня. На этом пути постепенно исчезают доказательства, уменьшается вероятность возбуждения уголовного дела.

Названные проблемы находят свое подтверждение в поступающей на имя Уполномоченного почте.

В 20 процентах заявлений граждан, поступивших Уполномоченному в 1999 году, касающихся нарушений в уголовно-правовой сфере, отмечается ущемление органами дознания и следствия конституционных прав на достоинство, свободу и неприкосновенность личности. Опираясь на эти данные, а также на сообщения средств массовой информации, Уполномоченный, выступая 19 ноября 1999 года в г. Страсбурге на заседании Европейского комитета по предупреждению пыток и унижающего достоинства обращения и наказания, отметил, что пытки и другие жестокие методы обращения с задержанными и арестованными в ходе дознания и предварительного следствия приобрели в Российской Федерации масштабный характер.

В учреждении ИЗ-49/9 в беседе с заключенными семь человек заявили Уполномоченному, что они были избиты Ч.-оперуполномоченным уголовного розыска Мытищинского городского отдела внутренних дел (Московская область). Об этом Уполномоченный немедленно поставил в известность начальника следственного изолятора и прокурора, осуществляющего надзор за этим учреждением. Однако заключенные отказались обращаться с жалобами, опасаясь, по их словам, жестоких действий со стороны работников мест принудительного содержания.

Итоги рассмотрения жалоб граждан свидетельствуют, что после обращения Уполномоченного многие решения, первоначально принятые компетентными государственными органами, пересматриваются в пользу восстановления прав граждан. Органами прокуратуры возбуждено 9 уголовных дел, отменено 22 постановления об отказе в возбуждении уголовного дела с передачей на дополнительную проверку, 14 постановлений о прекращении уголовного дела, 20 постановлений о приостановлении производства по делу.

Так, гражданин Ч. (вх. № Ч-77) в жалобе на имя Уполномоченного сообщил, что добиваясь от него признания в совершении кражи, сотрудник управления по борьбе с организованной преступностью при УВД Магаданской области М. незаконно задержал его, пристегнул наручниками к трубе и начал избивать. Опасаясь за свою жизнь, гражданин Ч. был вынужден признаться в преступлении, которого не совершал. Прокуратура г. Магадана отказала в возбуждении уголовного дела, и только проверка

прокуратуры Магаданской области, проведенная по инициативе Уполномоченного, восстановила нарушенные права Ч. Против вставшего на путь беззакония стража порядка возбуждено уголовное дело.

Гражданка Ж. из г. Советска Калининградской области (вх. № Ж-33) сообщила о проведении в ее квартире несанкционированного обыска. Ее обращение и жалобы в областных инстанциях не рассматривались. Более того, ее, мать малолетнего ребенка, подвергли еще и административному аресту на пять суток. Вмешательство Уполномоченного прекратило незаконные действия. Арест гражданки Ж. признан незаконным, в отношении работников милиции возбуждено уголовное дело.

По настоянию Уполномоченного прокуратура г. Москвы провела проверку по жалобе гражданки Д. (вх. № Д-273), которая сообщила о незаконном обыске и задержании ее брата, гражданина С. В результате проверки уголовное дело в отношении гражданина С. за отсутствием состава преступления было прекращено.

Подобные факты были обобщены и изложены в письме Уполномоченного на имя Министра внутренних дел Российской Федерации. Согласно полученному ответу, Министерством в 1999 году принят ряд нормативных документов по совершенствованию работы с личным составом, предупреждению указанных правонарушений. Проведено специальное заседание коллегии МВД России, на котором заслушивались отчеты министра внутренних дел Республики Мордовия, начальников ГУВД г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области, УВД Ивановской, Кемеровской, Самарской, Тамбовской, Новгородской, Владимирской и ряда других областей. К руководителям, имеющим серьезные упущения и недостатки в работе, приняты меры дисциплинарного воздействия.

Проблема недозволенных методов воздействия на задержанных, подозреваемых, обвиняемых, свидетелей может быть решена только путем принятия комплекса мер, направленных на искоренение фактов нарушений законности в системе Министерства внутренних дел и Министерства юстиции Российской Федерации. Необходимо изменить целевые ориентиры показателей их работы, а также преодолеть негативную тенденцию снижения профессиональных и моральных качеств работников этих органов.

Продолжая контролировать ситуацию, Уполномоченный представил в Государственную Думу Российской Федерации Заключение Уполномоченного на Закон РСФСР «О милиции». Предлагалось уточнить положения статей 13 и 14 закона, которые противоречат нормам статьи 3 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, давая достаточно широкие возможности для применения работниками милиции физических и специальных мер воздействия в отношении граждан. Необходимо дополнить Закон РСФСР «О милиции» положениями о том, что применение физической силы и специальных средств в случаях, составляющих малую общественную опасность, квалифицируется как бесчеловечное или унижающее обращение и влечет за собой ответственность, установленную законом. Аналогичная ответственность

должна распространяться на руководство органов милиции, допускающих подобную практику.

Министерство внутренних дел Российской Федерации не поддержало позицию Уполномоченного, сославшись на необходимость борьбы с административными правонарушениями и обеспечения личной безопасности работников милиции. Однако, данный вопрос находится в компетенции законодателя и Уполномоченный полагает, что Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации поддержит эти предложения.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации обращается к депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с инициативой образовать специальную парламентскую комиссию для расследования проблемы жестокого обращения и пыток в органах внутренних дел и юстиции и провести парламентские слушания по этому вопросу с целью выработки конкретных мер по их прекращению и недопущению в будущем.

В 1999 году в адрес Уполномоченного поступило около 2,6 тыс. жалоб о пересмотре вступивших в законную силу приговоров, определений и постановлений судов по уголовным делам. Большинство из них были направлены в надзорные инстанции, в соответствии с подпунктом 3 пункта 1 статьи 20 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». По 39 обращениям для проверки доводов заявителей судебными инстанциями истребованы уголовные дела. После их изучения должностными лицами областных судов и Верховного Суда Российской Федерации принесено 20 протестов на состоявшиеся судебные решения. По результатам их рассмотрения в 1999 году отменены или изменены частично 15 приговоров и 5 кассационных определений.

Более двух лет добивалась в судебных инстанциях отмены необоснованного приговора Алтайского краевого суда бывший следователь гражданин Б. (вх. № ПР-Б-17), осужденная за халатность. После обращения Уполномоченного уголовное дело было истребовано Верховным Судом Российской Федерации для проверки в порядке надзора. Приговор опротестован и Постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 8 сентября 1999 г. отменен. Дело прекращено за отсутствием состава преступления.

Требуется законодательно урегулировать сроки содержания под стражей подсудимых. В следственных изоляторах содержатся лица, расследование дел в отношении которых закончено два-три года назад, однако до настоящего времени эти дела судами не рассмотрены. Такая ситуация противоречит части 1 статьи 46 Конституции Российской Федерации, статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, а также статье 6 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, согласно которым каждому гарантируется судебное разбирательство дела в разумные сроки.

Действующее законодательство не устанавливает сроки содержания подсудимых под арестом после окончания предварительного следствия и начала рассмотрения дела в суде. В феврале 1999 года в Комитет Государственной Думы по законодательству и судебной-правовой реформе Уполномоченный направил свои предложения о внесении дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР. В частности, было предложено дополнить кодекс статьей 239¹, устанавливающей сроки содержания под стражей подсудимых в зависимости от категории преступления. Срок содержания под стражей подсудимого, в качестве меры пресечения, со дня поступления дела в суд и до вынесения приговора не должен превышать 6 месяцев. По делам о тяжких преступлениях суд вправе своим определением (постановлением) продлить срок содержания под стражей до 9 месяцев. Уполномоченный предложил по истечении вышеназванных сроков вменить в обязанность суду изменять подсудимому меру пресечения. Вместе с тем, эти ограничения по срокам содержания под стражей подсудимых не должны распространяться на дела об особо тяжких преступлениях.

В большинстве случаев основной причиной нарушения процессуальных сроков рассмотрения этих дел является неудовлетворительная организация судебного процесса: уголовные дела назначаются к слушанию с заведомым нарушением сроков, а назначенные – нередко откладываются по различным причинам.

Так, в производстве Одинцовского суда Московской области почти три года находилось уголовное дело в отношении гражданина М. (вх. № М-31). Аналогичная ситуация имела место в Магаданском городском суде в отношении гражданина М. (вх. № М-66), который ожидал осуждения также около трех лет. Два года числился за судом Ханты-Мансийского автономного округа гражданин Т. (вх. № Т-240). Лишь после обращения Уполномоченного в эти суды было начато судебное рассмотрение данных дел.

Неоправданно длительные сроки рассмотрения уголовных дел судами снижают превентивное значение судебного разбирательства и искажают конституционный смысл предписаний о гарантиях эффективного восстановления в правах граждан посредством правосудия.

Крайне сложной является проблема соблюдения прав человека в местах принудительного содержания.

27 мая 1999 года, в канун Дня защиты детей, Уполномоченный совместно с сотрудниками аппарата и представителями средств массовой информации посетили Можайскую женскую колонию, а также воспитательную колонию, где содержатся несовершеннолетние осужденные. Ознакомились с деятельностью исправительных колоний, условиями содержания в них детей и их материально-бытовым обеспечением.

По результатам посещения женской колонии и Дома ребенка Уполномоченный поставил перед властями вопрос о регулярной выплате

предусмотренных пособий женщинам и детям для использования их в целевом порядке на улучшение положения детей и осужденных матерей.

В ходе посещения воспитательной колонии была проведена встреча с воспитанниками, которым Уполномоченный подарил подарки, осмотрел медсанчасть, штрафной изолятор, жилую и производственную зоны.

При встречах и беседах выяснилось, что длительное время женской колонии не выделяется средств на ремонт помещений, в общежитиях заключенных нет ни одного телевизора, из-за отсутствия финансирования организация досуга сведена до минимума.

Уполномоченный отметил, как положительный факт деятельность администрации воспитательной колонии по обучению несовершеннолетних заключенных. Воспитанники получают здесь полное среднее образование, а также могут продолжить профессионально-техническое обучение по 11 специальностям. Таким образом, лица, освободившиеся из мест лишения свободы, получают реальную возможность трудоустройства.

Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» предусматривает посещение Уполномоченным учреждений пенитенциарной системы без специального разрешения. Однако не во всех правовых актах данное положение нашло отражение, что является пробелом в законодательстве.

Реализация конституционного принципа приоритета прав и свобод человека предполагает не только включение международных норм во внутреннее законодательство, но и создание эффективного механизма общественного контроля за соблюдением прав человека государственными органами.

Уполномоченный принял участие в обсуждении проекта федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав задержанных, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, арестованных, осужденных и о содействии общественных объединений работе учреждений и органов, исполняющих наказания, и мест содержания под стражей» и в целом поддержал идею общественного контроля в этой сфере. Вместе с тем, некоторые положения законопроекта, касающиеся участия Уполномоченного в утверждении общественных инспекторов, а также образования при нем совета по организации общественного контроля, выходят за рамки компетенции Уполномоченного и требуют внесения изменений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Поступающие в адрес Уполномоченного жалобы, а также материалы проверок условий содержания заключенных в учреждениях уголовно-исполнительной системы Ставропольского края, Астраханской, Владимирской, Воронежской, Московской, Вологодской и Волгоградской областей, г. Москвы, свидетельствуют о существенных нарушениях прав осужденных. В пенитенциарной системе Российской Федерации имеется много нерешенных задач, особенно в части создания приемлемых условий содержания, гарантий прав заключенных на охрану жизни и здоровья в

соответствии с требованиями Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и обязательствами, взятыми на себя Россией при вступлении в Совет Европы.

В 1999 году Уполномоченный продолжил практику посещения изоляторов временного содержания, следственных изоляторов, исправительных колоний. Имеются примеры создания надлежащих условий для задержанных и заключенных, например, в изоляторе временного содержания отдела внутренних дел «Сокольники» г. Москвы. Требованиям Совета Европы соответствуют введенные в строй в 1998-1999 годах следственные изоляторы в городах Саратове и Оренбурге. Уполномоченный оказывал содействие в строительстве СИЗО №1 г. Саратова, обращаясь в различные федеральные ведомства по поводу выделения финансовых средств для завершения работ.

Во время посещения в апреле 1999 года следственного изолятора №1 в г. Астрахани по требованию Уполномоченного администрация учреждения произвела необходимые ремонтно-восстановительные работы в камерах режимных корпусов.

В ответ на обращение Уполномоченного в прокуратуру Новосибирской области в связи с жалобой осужденного Н. (вх. № Н-132) на условия содержания заключенных в учреждении УФ-9114 г. Тогучина было организовано проведение комплексной проверки фактов, изложенных в ней. По результатам проверки внесено представление в адрес начальника Главного управления исполнения наказаний Минюста России по Новосибирской области об устранении нарушений прав осужденных. Во исполнение указаний прокуратуры администрацией колонии проведен необходимый ремонт тепло- и водосетей, жилых помещений, дополнительно закуплены медикаменты.

И все же общее положение дел остается сложным. Почти во всех помещениях следственных изоляторов, которые инспектировал Уполномоченный, ощущается недостаток воздуха, не хватает спальных мест и спальных принадлежностей. Неудовлетворительно санитарно-эпидемиологическое состояние. Питание и лечение содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы лиц осуществляется не в полном объеме. Следствием этого является увеличение числа больных активными формами туберкулеза, другими инфекционными заболеваниями. Участились случаи заболевания туберкулезом сотрудников пенитенциарных учреждений.

Уполномоченный поддержал инициативу руководителей 17 регионов страны, на территории которых расположено большинство исправительных учреждений, объединить свои усилия для борьбы с распространением туберкулеза. Выказался за расширение сети специальных колоний для больных заключенных.

Учитывая тяжелое положение с финансированием уголовно-исполнительной системы, ряд субъектов Российской Федерации приняли

постановления об освобождении исправительных учреждений от местных налогов. Так, в бюджете Республики Хакасия на 1999 год финансовая помощь предприятиям УИН была заложена отдельной строкой. Они были освобождены от уплаты налога на прибыль в части, зачисляемой в республиканский и в местный бюджеты. Сэкономленные средства направлены на развитие материальной базы учреждений.

В письме Министру юстиции Российской Федерации Уполномоченный предложил, используя, в частности, опыт Хакасии и Владимирской области, на период стабилизации экономической ситуации в стране подготовить законопроекты об освобождении учреждений уголовно-исполнительной системы от уплаты налогов и платежей в бюджеты различных уровней и государственные внебюджетные фонды. Указано на необходимость пересмотра перечня заболеваний, препятствующих отбыванию наказания в виде лишения свободы за неопасные преступления, включения в него таких заболеваний, как СПИД и открытая форма туберкулеза, а также выработки мер для незамедлительного направления больных после освобождения из мест лишения свободы в соответствующие медицинские учреждения.

Сложность поставленных Уполномоченным проблем выходит за рамки компетенции одного ведомства, в связи с чем они будут рассмотрены на заседании межведомственной комиссии Правительства Российской Федерации.

В 1998 году Уполномоченный обращал внимание руководителей Министерства юстиции Российской Федерации на то, что две трети поступающих на его имя жалоб от лиц, находящихся в местах принудительного содержания, предварительно просматриваются администрацией учреждений, не соблюдаются установленные сроки отправки корреспонденции, что является нарушением требований статьи 19 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

После обращения Уполномоченного Главное управление исполнения наказаний Минюста России направило территориальным органам учреждений уголовно-исполнительной системы соответствующее распоряжение. Это способствовало упорядочению отправления жалоб подозреваемых, обвиняемых и осужденных на имя Уполномоченного в большинстве учреждений уголовно-исполнительной системы. Однако из учреждения ИР-99/15 Управления исполнения наказаний Министерства юстиции Российской Федерации по Ханты-Мансийскому автономному округу жалобы осужденных, адресованные Уполномоченному, направляются в открытом конверте, вместе с сопроводительным письмом учреждения с указанием количества листов приложения, из чего следует, что корреспонденция просматривается. Аналогичные нарушения имеются в учреждениях ОХ-30/2 и ОХ-30/3 г. Курска, ЯВ-48/24 г. Озерска и ЯВ-48/18 г. Магнитогорска Челябинской области, УШ-349/51 и УЩ-349/13 г. Нижний Тагил, АБ-239/5 Гагаринского района Свердловской области, ИЗ-49/7 г.

Егорьевска Московской области, ИЗ-51/1 г. Новгорода, ИЗ-11/1 г. Казани, что по информации Главного управления исполнения наказаний Министерства юстиции Российской Федерации связано прежде всего с недостаточным обеспечением администрации следственных изоляторов и исправительных колоний конвертами. Уполномоченный и в дальнейшем будет контролировать ситуацию с получением жалоб от заключенных.

Уполномоченный настаивает на более широком применении альтернативных мер пресечения – залога, поручительства, подписки о невыезде. Заключение под стражу на стадии предварительного следствия должно применяться, главным образом, к лицам, совершившим тяжкие и особо тяжкие преступления. В отношении подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений небольшой и средней тяжести арест должен использоваться в исключительных и особо оговоренных в законе случаях. При даче прокурорами санкции на арест не всегда в полной мере учитываются предусмотренные Уголовно-процессуальным кодексом РФ обстоятельства, подтверждающие необходимость избрания именно этой меры пресечения. Данные положения были высказаны Уполномоченным 26 февраля 1999 года на заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, посвященном соблюдению законности содержания лиц в следственных изоляторах.

Обеспечение права человека на жизнь связано с проблемой смертной казни как исключительной меры наказания. Почти 70 процентов россиян считают смертную казнь наиболее эффективной мерой в борьбе с преступностью, требуют ее сохранения. Главы некоторых субъектов Российской Федерации предлагают рассмотреть вопрос о введении исключительной меры наказания за распространение наркотиков.

Не отрицая необходимости активизации борьбы с преступностью, Уполномоченный все же считает, что такие предложения идут вразрез с общемировой тенденцией к отмене смертной казни. Законодательство более 50 государств мира не предусматривает применения данного вида уголовного наказания. Отмена смертной казни в России предусмотрена международными соглашениями, обязывающими Россию ратифицировать Протокол №6 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Действующий в нашей стране со 2 августа 1996 года мораторий на исполнение смертной казни не исключал вынесения судами такой меры наказания до 2 февраля 1999 года, когда Конституционный Суд Российской Федерации принял постановление о запрете вынесения смертных приговоров до введения на всей территории Российской Федерации судов присяжных.

Отмена смертной казни является необходимым условием совершенствования национального уголовного законодательства и гуманизации наказания, так как она направлена на признание государством человеческой жизни высшей и абсолютной ценностью. В связи с этим Уполномоченный еще в ноябре 1998 года обратился в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с предложением исключить смертную казнь из всех статей Уголовного кодекса Российской Федерации.

Федерации. В апреле 1999 года Уполномоченный обратился с таким же предложением в Правительство Российской Федерации. Министерством юстиции Российской Федерации в настоящее время разработаны соответствующие проекты федеральных законов. Законопроекты согласованы с заинтересованными министерствами и ведомствами и направлены Президенту Российской Федерации для внесения их в установленном порядке на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Исходя из гуманных соображений, Уполномоченный обращался в соответствующие инстанции по делам отдельных граждан. Так, в марте 1999 года Уполномоченный посетил в следственном изоляторе Т. Рохлину, обвиняемую в убийстве мужа, депутата Государственной Думы, известного военачальника Л. Рохлина. Учитывая состояние здоровья обвиняемой, а также общественную значимость расследования этого уголовного дела, Уполномоченный обратился в Генеральную прокуратуру Российской Федерации с ходатайством об изменении Т. Рохлиной меры пресечения. В результате обращения Уполномоченного, а также многочисленных ходатайств родственников, адвокатов и ряда неправительственных правозащитных организаций, она была освобождена до суда под подписку о невыезде.

Уполномоченный поддержал обращения известных российских деятелей культуры, в том числе народных артистов СССР и России Т. Хренникова, Ю. Башмета, Н. Гутман и других, которые выражали обеспокоенность судьбой молодого музыканта, студента Московской государственной консерватории имени П.И. Чайковского И. Гофмана, обвиненного в незаконном проникновении в компьютерную сеть. Уполномоченный обратился в судебные органы с предложением изменить И. Гофману меру пресечения на подписку о невыезде под залог или личное поручительство. Суд согласился с доводами Уполномоченного.

Амнистия, объявленная Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации летом 1999 года, оказалась неэффективной, не повлияла на сокращение численности заключенных, так как коснулась реально не более 50 тыс. человек, вместо объявленных первоначально 94 тыс. Она не затронула наиболее нуждающуюся в ней часть заключенных – несовершеннолетних (освобождено не более 1000 человек). Учитывая, что продолжительные сроки содержания под стражей подростков по существу не исправляют их, а служат, напротив, их криминализации и усилению антисоциальных установок, необходимо в 2000 году провести отдельную ювенальную амнистию, распространив ее на максимально возможное количество несовершеннолетних. Заслуживают внимания предложения об объявлении женской амнистии, распространив ее на осужденных, имеющих несовершеннолетних детей, за исключением лиц, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления против личности.

Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва целесообразно в числе первоочередных мер

объявить широкомасштабную амнистию и принять законы, направленные на сокращение численности лиц, находящихся в местах принудительного содержания.

Нарушения социально-экономических прав граждан являются наиболее частой причиной, заставляющей их обращаться к Уполномоченному. Среди них: невыплаты заработной платы, отказ в восстановлении на работе и возмещении вреда, причиненного работнику на производстве, нарушения при заключении и расторжении трудовых договоров, задержки в выдаче трудовых книжек при увольнении и др.

Социально-экономические права граждан в сфере трудовых отношений нарушаются сегодня особенно часто. Жалобы граждан по этим вопросам составили 14,1 процента от всех обращений, поступивших к Уполномоченному в 1999 году.

Для разрешения критических ситуаций, связанных с невыплатой заработной платы работникам бюджетной сферы, Уполномоченный в 1999 году обращался к Президенту Российской Федерации, к Председателям Правительства Российской Федерации, к главам субъектов Федерации, к депутатам Государственной Думы и к членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. По этим обращениям принимались конкретные меры по восстановлению нарушенных прав граждан, в том числе в ряде случаев была погашена задолженность по заработной плате.

После вмешательства Уполномоченного 75 процентов всех граждан, обратившихся с жалобами по поводу невыплаты заработной платы, получили полностью или частично причитающуюся им сумму. Так, выплачена задолженность по зарплате гражданину В., работнику автоколонны «Мурманскавтотранс» (вх. № В-116); гражданину С., работавшему в АООТ «Медногорский медно-серный комбинат», Оренбургская область (вх. № К-188); гражданину П., работнику шахты «Комсомольская», г. Воркута, Республика Коми (вх. № П-31), и другим заявителям.

Следует отметить, что конструктивные действия Правительства Российской Федерации и органов государственной власти ряда субъектов Федерации по ликвидации долгов по заработной плате работникам бюджетной сферы привели к существенному (почти в 2 раза) сокращению числа подобных жалоб к концу 1999 года.

Однако в масштабах России проблема своевременной выплаты вознаграждения за труд остается нерешенной. Об этом, в частности, говорят поступившие Уполномоченному коллективные письма и телеграммы о невыплате задолженности по заработной плате за несколько месяцев из Республики Саха (Якутия), из Амурской, Архангельской, Свердловской областей, из Чукотского автономного округа.

Жалобы трудящихся свидетельствуют о недостаточной работе региональных государственных инспекций труда и органов прокуратуры, которые по закону обязаны осуществлять надзор за соблюдением прав

граждан и своевременно реагировать на их нарушения, в том числе и в области трудовых правоотношений.

Проверка коллективной жалобы, поступившей от работниц предприятия тепловых сетей г. Бугуруслана (вх. № К-517), проведенная после обращения Уполномоченного государственной инспекцией труда Оренбургской области, закончилась тем, что директор предприятия за задержку выплаты заработной платы был привлечен к дисциплинарной ответственности. Зарплата работникам выплачена.

В результате выезда работников аппарата Уполномоченного в Республику Коми, в Воронежскую, Костромскую, Оренбургскую области, где невыплата заработной платы учителям и врачам грозила привести к забастовкам (вх. №№ КЛ-666, КЛ-731, К-663, К-558), задолженность была ликвидирована полностью или частично. Проверки установили факты, когда судьи неправомерно отказывали учителям в принятии исковых заявлений о взыскании заработной платы. Так, в частности, поступил судья С. Терновского районного суда Воронежской области. Об этих обстоятельствах проинформированы председатель областного суда и квалификационная коллегия судей.

По итогам обращения Уполномоченного к главным судебным приставам субъектов Федерации полностью выплачена задолженность по зарплате жителю Сахалинской области К. (вх. № К-880), получил часть суммы задолженности по пособию по безработице и индексацию гражданин В. из Ивановской области (вх. № В-2792), гражданам М. из Республики Бурятия (вх. № М-1125), выплачена часть суммы, а по оставшейся части задолженности исполнительные документы переданы в ликвидационную комиссию ОАО «Бурятферммаш».

Гражданин Е. (вх. № Е-43) из Волгоградской области десять лет проработал в АО «Камышинский хлопчатобумажный комбинат» в качестве слесаря-ремонтника и ни разу не подвергался дисциплинарным взысканиям. По причине систематической задержки в выплате заработной платы он решил не выходить на работу, о чем известил руководство предприятия. За это гражданин Е. был подвергнут дисциплинарному взысканию в виде строгого выговора, а затем уволен за прогул без уважительной причины, согласно пункту 4 статьи 33 Кодекса законов о труде Российской Федерации. Гражданин Е. обратился в суд с иском о восстановлении на работе. В удовлетворении иска ему было отказано. Данное решение было затем подтверждено и вышестоящими судебными инстанциями.

Уполномоченный посчитал, что в данном случае работодатель, отказав работнику в получении вознаграждения за труд, нарушил условия трудового договора, в соответствии с которым он должен регулярно и вовремя выплачивать заработную плату. В своем обращении в Верховный Суд Российской Федерации Уполномоченный отметил, что согласно статье 96 КЗоТ РФ заработная плата должна выплачиваться не реже, чем раз в полмесяца. Это положение, согласно статье 15 КЗоТ РФ, является одним из необходимых условий содержания трудового договора, и работодатель в

лице администрации предприятия обязан, в соответствии со статьей 129 КЗоТ РФ, неуклонно соблюдать законодательство о труде. При длительной задержке в выдаче зарплаты имеет место одностороннее существенное изменение условий трудового договора, что, в свою очередь, влечет право работника отказаться от его выполнения.

Верховный Суд Российской Федерации не согласился с такой позицией. Уполномоченный, со своей стороны, считает, что этот спорный вопрос должен быть разрешен путем внесения соответствующих изменений в действующее трудовое законодательство.

Инвалид второй группы гражданин К. (вх. № ПР-К-21), г. Самара, обратился к Уполномоченному по вопросу подсудности по иску о взыскании заработной платы. Он подал в суд Советского района г. Самары два исковых заявления к ОАО «Сургутнефтегаз» о взыскании возмещения вреда, причиненного трудовым увечьем, и о взыскании задолженности по заработной плате. Суд рассмотрел только первый иск. В приеме второго гражданину К. было отказано на основании статьи 117 Гражданского процессуального кодекса РСФСР, и разъяснено его право обратиться в суд г. Сургута Тюменской области по месту нахождения ответчика. Так как заявитель по состоянию здоровья приехать в г. Сургут не может, рассмотрение гражданского дела о взыскании заработной платы в порядке заочного производства не позволяет ему реализовать свои процессуальные права, предоставленные статьей 30 ГПК РСФСР.

По этой и аналогичным жалобам Уполномоченным было направлено в Верховный Суд Российской Федерации обращение с предложением, используя право законодательной инициативы, внести дополнение в статью 118 ГПК РСФСР, предоставив по искам о взыскании заработной платы право подсудности по выбору истца: по месту нахождения ответчика или по месту жительства истца. Верховный Суд Российской Федерации посчитал, что оснований для внесения соответствующего законопроекта не имеется, так как рассмотрение подобных дел связано с исследованием широкого круга доказательств и рассмотрение дела судом по месту нахождения ответчика позволяет более быстро вынести обоснованное решение по трудовому спору.

Уполномоченный полагает, что Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации целесообразно рассмотреть данную ситуацию и принять решение о внесении изменений в действующее законодательство.

При рассмотрении исков граждан о восстановлении на работе судами зачастую не в полной мере учитываются все обстоятельства дела и выносятся необоснованные решения. Например, работник таможни Д. из Ростовской области (вх. № Д-72) был уволен, согласно пункту 4 статьи 33 КЗоТ РФ, за прогул без уважительных причин. Предоставленный ему отпуск для участия в экзаменационной сессии он не смог использовать полностью из-за болезни, а потому обратился к своему начальнику с просьбой предоставить неиспользованную часть отпуска для сдачи учебной задолженности, против чего начальник не возражал. Однако во время

экзаменов гражданин Д. был извещен администрацией таможни о том, что отпуск ему предоставлен не был и он уволен за прогулы. По результатам проверки жалобы Уполномоченным, Верховный Суд Российской Федерации внес протест в президиум Ростовского областного суда. Судебные постановления по делу Д. отменены, оно направлено на новое рассмотрение.

Далеко не всегда работодатель исполняет обязательства, связанные с возмещением вреда, причиненного работнику на производстве. Конституционное право граждан на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, обязывает работодателя создать такие условия. Установленные в законе обязанности возмещения вреда в связи с трудовым увечьем или профессиональным заболеванием, компенсации морального вреда нередко игнорируются. Даже после вынесения судом соответствующего решения его исполнение может затягиваться на годы.

В частности, житель Тульской области гражданин А. (вх. № А-529) обратился с жалобой на неисполнение решения суда о взыскании с муниципального унитарного предприятия – жилищно-коммунального хозяйства Киреевского района «Жилкомсервис» – суммы в возмещение вреда, причиненного трудовым увечьем, задолженности по заработной плате, а также в связи с увольнением с работы по сокращению штата. После обращения Уполномоченного в Государственную инспекцию по труду и в прокуратуру Киреевского района Тульской области гражданину А. была выплачена часть причитающейся ему по решению суда денежной суммы.

Обращения Уполномоченного к главным судебным приставам Республики Коми, Ставропольского края, Оренбургской и Читинской областей ускорили выплаты сумм по возмещению вреда здоровью людей и пени за просрочку платежей, в том числе и инвалидам по профессиональным заболеваниям, работавшим на ЗАО «Невинномысский шерстяной комбинат», Ставропольский край (вх. № 1235).

Москвичка Ф. (вх. № Ф-7) обратилась к Уполномоченному с жалобой на решение Чертановского межмуниципального (районного) суда г. Москвы, вынесшего определение о прекращении производства по гражданскому делу по иску ее мужа к АО «Микомс» о возмещении ущерба, причиненного здоровью, что, по мнению истицы, нарушало ее права как наследницы. Предприятие, на котором более 20 лет работал ее муж, в феврале 1998 года перестало выплачивать ему денежные суммы за полученное на производстве профессиональное заболевание. Обратившийся по этому поводу в суд муж гражданки Ф. за несколько дней до даты судебного заседания умер. Суд, сославшись на пункт 8 статьи 219 Гражданского процессуального кодекса РСФСР, прекратил производство по делу, в то время как иск был связан с выплатой задолженности предприятия до дня смерти истца. После вмешательства Уполномоченного прокуратура г. Москвы внесла протест на данное решение суда.

Подобные нарушения имеют место во многих субъектах Российской Федерации. Так, о вопиющем факте многолетнего неисполнения судебных

решений по делу о взыскании с предприятия задолженности гражданину Ю., ставшему вследствие трудового увечья инвалидом второй группы, сообщил в своем отчете председатель комиссии по правам человека при главе Хабаровского края. Доведенный до отчаяния инвалид угрожал самосожжением в знак протеста на неисполнение судебных решений.

Помимо задержек заработной платы, невыплат денежных сумм в возмещение вреда, причиненного работнику на производстве, имеют место и иные нарушения трудовых прав, например невыплата отпускных, выходных пособий, полного расчета при увольнении. Наиболее распространены подобные нарушения на частных предприятиях и на предприятиях со смешанными формами собственности.

Многочисленны нарушения трудового законодательства при заключении и расторжении трудовых договоров. При приеме на работу трудовые договоры не заключаются в письменной форме. Массовое распространение получило заключение срочных трудовых договоров (контрактов) в случаях, не предусмотренных трудовым законодательством. В последнее время руководители различных хозяйственных структур широко практикуют заключение срочных трудовых договоров несмотря на то, что работа, на которую принимаются граждане, носит постоянный характер. Таким образом, срочный трудовой договор (контракт) из исключения превратился в правило, и это в значительной степени снижает уровень правовых гарантий граждан, – считает председатель Воронежской областной комиссии по правам человека.

Надежды на то, что рынок труда – это саморегулирующийся механизм, который сам все расставит по местам, оказались ошибочными. Отказ государства от проведения активной политики на рынке труда породил социальную напряженность в обществе. Обнадеживает, что в последнее время общество и власть начали понимать необходимость активного регулирования рынка труда, при создании жестких правил как для работодателей, так и для работников.

В настоящее время назрела необходимость проведения реформы трудового законодательства в целях обеспечения гарантий государственной защиты социально-трудовых прав граждан. Действующий Кодекс законов о труде Российской Федерации нуждается в изменениях и дополнениях, так как он не охватывает всего многообразия трудовых правоотношений, возникших в связи с изменившимися социально-экономическими условиями.

Сегодня большое количество граждан работает на небольших предприятиях, физические лица осуществляют предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, много временных и сезонных работников. Нормативные акты, в соответствии с которыми эти категории граждан осуществляют свою трудовую деятельность, не соответствуют сложившимся в России трудовым отношениям, создают необоснованные ограничения или, наоборот, дают слишком широкие права одной из сторон трудового договора (контракта).

Вместе с тем, до сих пор не разработана концепция реформы трудовых отношений. Ни один из проектов Трудового кодекса Российской Федерации, рассматриваемых в Государственной Думе, не учитывает в полной мере требований сегодняшнего дня и не решает первоочередных задач по совершенствованию трудового законодательства.

В целях совершенствования законодательства в сфере трудовых прав граждан Уполномоченный предлагает включить в проект Трудового кодекса, подготовленный Правительством Российской Федерации, ряд норм, определяющих место и роль профессиональных союзов и государства как гарантов трудовых прав граждан, а также предусмотреть ответственность работодателя за состояние дел на предприятии и исполнение обязательств по трудовому договору. Необходимо также обеспечить возможности администрации прекращать трудовые отношения с нерадивыми работниками. Это особенно важно в условиях имеющей место в стране безработицы.

Проблемой остается обеспечение исполнения судебных решений по возмещению вреда, причиненного здоровью участников ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС. В федеральном бюджете расходы на эти цели планируются по разделу, касающемуся предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий. В связи с этим, если суды возлагают на органы социальной защиты населения обязанность возмещения вреда здоровью ликвидаторам и выплаты пени за просрочку платежей, эти решения исполнены быть не могут.

Минфин и Минтруд России в ответ на обращения Уполномоченного по этому поводу сообщили, что Правительством Российской Федерации расходы на эти цели в федеральном бюджете не планируются.

В ряде субъектов Российской Федерации участникам ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС льготы, установленные Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», предоставляются не в полном объеме.

Несмотря на то, что проблема в целом еще не нашла своего разрешения, Уполномоченный стремится помочь каждому из обратившихся к нему граждан: в частности, пенсионер С. (вх. № С-837) сообщил, что ему, как и остальным ликвидаторам-чернобыльцам, проживающим в Георгиевском районе Ставропольского края, не предоставляются льготы по оплате за газовое отопление. Районная администрация ссылалась на то, что АО «Георгиевскмежрайгаз» несет убытки от своей деятельности по эксплуатации газового хозяйства и не имеет возможности отвечать по долгам государства. Однако данное обстоятельство, о чем свидетельствует разъяснение Верховного Суда Российской Федерации, само по себе не могло являться основанием для отказа в предоставлении льгот. На это указывалось в обращении Уполномоченного в прокуратуру Георгиевского района. Районный прокурор внес протест на отказ АО «Георгиевскмежрайгаз» в

предоставлении льгот по оплате за газ участникам ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС.

Проблема социальной защиты населения по-прежнему остается чрезвычайно сложной и остроконфликтной. В 400 обращениях граждан содержатся жалобы на неправильное исчисление размеров пенсий с применением индивидуального коэффициента пенсионера (далее – ИКП), непредоставление льгот, установленных для инвалидов, ветеранов, ликвидаторов последствий радиационных катастроф, на неправильное или несвоевременное установление инвалидности, на задержки выплаты пенсий.

Неправильное исчисление пенсий с применением ИКП объясняется тем, что органы социальной защиты населения и Пенсионного фонда Российской Федерации не исполняют Федеральный закон «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий». Расчет размеров пенсий неработающим пенсионерам осуществляется с применением коэффициента, не превышающего величины 0,525, а не равного 0,7, как это установлено статьей 4 закона. В результате, размеры исчисляемых с 1 февраля 1998 года неработающим пенсионерам пенсий ежемесячно занижаются на 100-150 рублей.

В обращении Уполномоченного к министру труда и социального развития Российской Федерации и к председателю Правления Пенсионного фонда Российской Федерации содержится предложение осуществить перерасчет ранее назначенных пенсий, с применением ИКП, равного 0,7, т.е. в порядке, установленном законом. Позиция Уполномоченного по данному вопросу совпадает с мнением Государственной Думы, выраженным в постановлении «О реализации Федерального закона «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий» (№ 3763-ПГД от 17.03.99 г.). Соответствующие решения и разъяснения в защиту прав граждан принимали Верховный Суд РФ (№ 67ф99-43 от 1.06.99 г.) и Генеральная прокуратура РФ (№ 7/2-65-99 от 1.04.99 г.). По конкретным искам граждан имеется ряд положительных судебных постановлений. Однако до сего времени перерасчет пенсий неработающим пенсионерам не произведен.

Как считает Уполномоченный, государство обязано предпринять срочные меры к восстановлению нарушенных прав пенсионеров и, прежде всего, требуется предусмотреть возможность включения в закон о федеральном бюджете специально предназначенных расходов на выплаты пенсионерам. В Заключении Уполномоченного, направленном заместителю Председателя Правительства Российской Федерации, указывается на недопустимость нарушения статьи 2 Федерального закона «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий» и предложено принять все необходимые меры по восстановлению конституционных прав пенсионеров, перерасчету с 1 февраля 1998 года пенсий с применением ИКП = 0,7 и выплате пенсионерам ранее недоплаченной части пенсии. Из полученного ответа следует, что на эти цели потребуется 157 млрд. руб. (за 1998 год – 40 млрд. руб.; за 1999 год – 48 млрд. руб.; в 2000 году – 68 млрд. руб.).

Проблемой является также несоответствие ежегодно утверждаемых бюджетных расходов на реализацию льгот и прав ветеранов и инвалидов реальным расчетным данным. Анализ ответов, поступивших в этой связи от органов социальной защиты населения субъектов Российской Федерации, свидетельствует о том, что эти расходы необоснованно занижаются Правительством Российской Федерации. В ряде субъектов Российской Федерации утверждаемые расходы на эти цели составляют менее 30 процентов от расчетной потребности. По этой причине с 1995 года, то есть с момента принятия федеральных законов «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», не реализуются права инвалидов войны, инвалидов вследствие общего заболевания, трудового увечья на бесплатное обеспечение спецавтотранспортом. Так, в Свердловской области автотранспорт не получили 7,4 тыс. инвалидов, в Краснодарском крае – более чем 4 тыс., в большинстве субъектов Федерации очередь на его получение насчитывает не менее тысячи инвалидов.

С целью выправить неблагоприятную ситуацию, найти пути и возможности максимально помочь ветеранам и инвалидам, Уполномоченный вошел в Правительство Российской Федерации с предложением рассмотреть вопрос о несоответствии расходов федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации на реализацию, предоставляемых ветеранам и инвалидам прав и льгот, расчетным данным, и принять необходимые меры по устранению этого несоответствия при подготовке проекта федерального бюджета на 2000 год. Из ответа, полученного из Минфина России, видно, что в федеральном бюджете на 2000 год расходы бюджетов субъектов Федерации на реализацию Федерального закона «О ветеранах» учтены лишь в сумме 15,86 млрд. рублей при потребности в 26,9 млрд. Финансирование за счет федерального бюджета расходов на протезно-ортопедическую помощь; санаторно-курортное лечение; транспортные средства инвалидам войны и компенсацию на транспортное обслуживание; расходы на оплату установки телефонов и 50-процентную скидку за пользование ими; расходы на оплату проезда на железнодорожном, воздушном, водном или междугородном автомобильном транспорте ветеранов определено в размере 1,33 млрд. руб., что составляет лишь 4,9 процента от необходимой суммы. Расходы на реализацию Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» в части предоставления льгот за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации запланированы в размере 3,8 млрд. рублей, что также не соответствует требуемой сумме.

Правительством Российской Федерации до сих пор не дополнен Перечень населенных пунктов бывшей Казахской ССР, пострадавших от ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 марта 1995 г. № 356-р, населенными пунктами, подвергшимися радиационному воздействию, наряду с 1949 и 1962 годами, и в другие периоды времени. На обращение Уполномоченного по этому вопросу в Правительство Российской

Федерации получен ответ из МЧС и Минфина России о том, что проект дополнений в указанный Перечень был подготовлен и направлен в Правительство Российской Федерации в конце 1998 года. Однако в федеральных бюджетах на 1999 и 2000 годы расходы на эти цели также не были определены.

Пенсионное обеспечение ветеранов Великой Отечественной войны, особенно в преддверии общенародного праздника – 55-й годовщины Победы над фашистской Германией, должно быть существенно улучшено.

Уполномоченный полагает, что следует внести изменения и дополнения в пенсионное законодательство, касающиеся пересмотра исходных данных для исчисления пенсий инвалидам войны и повышения пенсий ветеранам, для которых это повышение ещё не установлено.

Необходимо определить порядок расчета размеров пенсий инвалидам Великой Отечественной войны или установить их в фиксированном размере, например, не менее 1,5 тыс. рублей. Дело в том, что размеры их пенсий, исчисляемые с применением индивидуального коэффициента пенсионера, стали меньше размеров пенсий инвалидов, ставших таковыми вследствие общего заболевания. Это объясняется тем, что инвалиды войны, получившие, как правило, инвалидность в молодые годы, не могут иметь при исчислении их пенсии большого трудового стажа и высокой среднемесячной заработной платы.

Уполномоченным были направлены в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации предложения о внесении поправок в пункты «б» и «в» статьи 7 Закона Российской Федерации «О государственных пенсиях в Российской Федерации» об установлении общего трудового стажа и среднемесячной заработной платы в максимально возможном размере при исчислении пенсий инвалидам войны с применением ИКП, а в статью 110 – пункта об увеличении пенсий до 150 процентов от минимального размера пенсии по старости.

В связи с рассмотрением коллективной жалобы ветеранов войны из г. Воронежа (вх. № КЛ-1253) на невозможность документального закрепления их статуса, так как отсутствует единый образец удостоверения ветерана Великой Отечественной войны, Уполномоченным были направлены в Минтруд России предложения об устранении этого нарушения. Постановлением Правительства Российской Федерации № 1122 от 5 октября 1999 г. «Об удостоверениях ветерана Великой Отечественной войны» утверждены единый образец бланка удостоверения ветерана Великой Отечественной войны, описание бланка и инструкция о порядке заполнения, выдачи и учета удостоверений. Тем самым права ветеранов войны восстановлены.

Существовала проблема пенсионного обеспечения вдов военнослужащих, погибших в войнах с Финляндией и Японией и не вступивших в новый брак.

В частности, гражданка Д. из Московской области (вх. № Д 217), гражданка С. из Тамбовской области (вх. № С-2729), обратились с жалобами на то, что они не могут реализовать свое право на получение второй пенсии – за погибшего мужа.

Уполномоченный поддержал обратившихся к нему граждан и в письме в Государственную Думу обосновал необходимость внести дополнение в статью 5 Закона Российской Федерации «О государственных пенсиях в Российской Федерации». С принятием 14 июля 1999 года Федерального закона «О внесении изменения в статью 5 Закона Российской Федерации «О государственных пенсиях в Российской Федерации» право на получение второй пенсии - за погибшего мужа – получили более 1100 вдов.

По итогам обращений Уполномоченного погашена задолженность по пенсиям более 200 пенсионерам МВД Российской Федерации из г. Хабаровска (вх. № КЛ-1312); пересмотрены размеры пенсии с учетом северного коэффициента гражданке Г., Ростовская область (вх. № Г-1147); назначена пенсия за выслугу лет на льготных условиях педагогам П. в Кемеровской области (вх. № КЛ-1796); пенсионеру С., Саратовская область (вх. № С-2187), погашена задолженность по пенсии; инвалиду Ф., Архангельская область (вх. № Ф-2734), восстановлено право на бесплатное лекарственное обеспечение, изготовлен протез; пенсионеру Ж., Саратовская область (вх. № Ж-24), предоставлена 50% скидка по оплате коммунальных услуг и жилья; гражданину М., Кемеровская область (вх. № М-1796), оформлены документы для прохождения медико-социальной экспертизы; инвалиду по зрению К., Тамбовская область (вх. № КЛ-831), возобновлено предоставление льгот при оплате за пользование радиоточкой за счет местного бюджета; жителю блокадного Ленинграда К. (вх. № К-795), а также всем награжденным медалью «За оборону Ленинграда» и знаком «Жителю блокадного Ленинграда» восстановлено право на бесплатный проезд на общественном транспорте Вичугского района Ивановской области.

Защита прав лиц, принадлежащих к социально уязвимым группам населения, должна стать одним из приоритетов в социальной политике Российской Федерации. В любом обществе забота о самых обездоленных, о тех, кто не в состоянии обеспечить себя сам, всегда ложится на плечи государства.

К Уполномоченному продолжают поступать жалобы на неисполнение Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» в связи с систематической невыплатой пособий на содержание детей.

Особенно неудовлетворительное положение с выплатой детских пособий складывается в Приморском крае, в Амурской и Ростовской областях, где пособия на детей не выплачиваются в течение двух лет. Основной причиной создавшейся ситуации является недостаточное финансирование расходов на выплату пособий из средств местных бюджетов. В городах и поселках Владимирской, Калужской, Ростовской, Смоленской областей потребности на выплату пособий в первом полугодии

1999 года профинансированы лишь на 10-15 процентов. Имеется непогашенная задолженность за 1996-1997 годы.

После обращений Уполномоченного к судебным приставам удалось реализовать решения судов о погашении задолженности по детским пособиям ряду заявителей из Ярославской области и Приморского края (вх. № 1084, вх. № 1077).

Не снижается количество обращений о нарушениях прав и ухудшении условий жизни детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Ухудшение социально-экономического положения значительной части населения, увеличение числа неблагополучных семей, недостатки системы воспитания детей и молодежи, существенное снижение образовательного и культурного уровня ведет к социальной дезадаптации детей и подростков, безнадзорности и беспризорности, криминализации детской и подростковой среды.

Для преодоления негативных тенденций, способствующих распространению этих явлений, необходима стабилизация в экономической и социальной сферах. Важны и законодательные меры.

В июне 1999 года был принят Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

По этой проблеме Уполномоченный обращался к Председателю Правительства Российской Федерации с предложением принять неотложные меры по защите прав беспризорных детей. В ответе заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В.И. Матвиенко были изложены меры, принимаемые Правительством Российской Федерации в этом направлении.

Особое значение имело принятие в рамках президентской программы «Дети России» Федеральной целевой программы «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», позволившей за счет средств федерального бюджета укрепить материально-техническую базу учреждений и служб государственной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, разработать ее научно-методические основы, организовать подготовку и повышение квалификации кадров, занимающихся этой работой. Наличие программы на федеральном уровне способствовало принятию подобных программ в субъектах Российской Федерации, без чего невозможно решение проблемы предупреждения негативных проявлений в детской и подростковой среде.

В настоящее время формируется государственная система профилактики, обеспечивающая оказание комплексной социальной, медицинской, педагогической, психологической помощи несовершеннолетним, в то время как ранее эта работа осуществлялась только органами внутренних дел и образования.

Координирующим органом, обеспечивающим взаимодействие всех субъектов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на межведомственном уровне, являются комиссии по

делам несовершеннолетних, защите их прав. Региональные и местные комиссии переориентируются в своей работе с выполнения функций административного воздействия и констатации имеющихся проблем на непосредственное их решение, осуществление контроля за соблюдением прав и законных интересов детей. Координируется эта работа Межведомственной комиссией по делам несовершеннолетних при Правительстве Российской Федерации.

Приоритет в деле преодоления безнадзорности занимают специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, не только обеспечивающие профилактику детской безнадзорности, но и смягчающие ее последствия. Это социально-реабилитационные центры, социальные приюты для детей и подростков, центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей. За период с 1994 года в органах социальной защиты населения создано 640 таких учреждений, в которых только за 1998 год оказана помощь более 120 тыс. безнадзорных детей, 42 тыс. семей находились под социальным патронажем. Эти учреждения берут на себя заботу о восстановлении социального статуса детей, утративших семейные связи. Их деятельность направлена прежде всего на реабилитацию родной семьи ребенка; в случае, если это оказывается невозможным, предпринимаются меры по передаче детей в приемные семьи, на усыновление, под опеку (попечительство), в семейные воспитательные группы, создаваемые в структуре детских учреждений.

Вместе с тем, несмотря на предпринимаемые государством усилия, как на федеральном, так и на региональном уровнях, ситуация с детской безнадзорностью остается напряженной.

Принимая во внимание чрезвычайную остроту и важность проблемы детского неблагополучия, Правительство Российской Федерации своим распоряжением № 736-р от 10 мая 1999 г. утвердило План мероприятий федеральных органов исполнительной власти по преодолению детской безнадзорности на 1999-2000 годы.

Эти мероприятия предусматривают дальнейшее развитие инфраструктуры системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних с включением в нее, кроме существующих, учреждений для детей и подростков, употребляющих психоактивные вещества. Мероприятия предусматривают также разработку ряда федеральных законов. Уполномоченный поддерживает идею учреждения ювенальной юстиции в Российской Федерации. Он включен в состав Межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних при Правительстве Российской Федерации, которой поручено осуществление мер по защите прав детей в нашей стране.

Защита прав и свобод граждан, страдающих психическими расстройствами, является важным аспектом правозащитной деятельности.

17 декабря 1991 года Организация Объединенных Наций утвердила Принципы защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи (резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 46/119), где, в

частности, говорится, что все лица имеют право на психиатрическую помощь, которая является частью системы здравоохранения, образования и социального обслуживания.

В настоящее время психиатрическая помощь реализуется на основе Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», Федеральной целевой программы «Неотложные меры по совершенствованию психиатрической помощи (1995 – 1997 годы)», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации № 383 от 20 апреля 1995 г. Однако принятие указанных актов не повлекло за собой положительных изменений государственной политики в этой сфере.

Положение усугубляется отсутствием достаточного государственного финансирования психиатрических учреждений. В большинстве регионов на питание пациента выделяется всего 3-5 рублей в день. Средства массовой информации сообщали, что в г. Владивостоке в конце 1998 года доведенные до отчаяния таким положением больные и медицинский персонал психиатрической больницы пикетировали здание городской администрации. В марте 1999 года из средств массовой информации стало известно об условиях жизни в одном из детских учреждений Московской области, где лечатся дети с психическими расстройствами. У большинства из них был выявлен большой дефицит веса. Девятилетняя девочка весила всего 6,4 килограмма, потеряв за три года свыше 11 килограммов. Власти, за некоторым исключением, на подобную информацию не откликаются. Уполномоченный считает такое антигуманное отношение к людям недопустимым и настаивает на исполнении принятых законов.

Сегодня число граждан, страдающих психическими расстройствами и состоящих на диспансерном учете, приближается к 4 млн. человек. По информации независимых экспертов, около 4,5 процента детей страдают психическими заболеваниями.

Основными причинами роста заболеваемости психической патологией являются неблагоприятная социально-экономическая обстановка в стране, социальная незащищенность, безработица, межнациональные и этнические конфликты, вынужденная внутренняя и внешняя миграция и другие факторы, которые способствуют развитию стрессовых и непсихотических состояний. Помимо этого, имеет место несогласованность решений и действий органов исполнительной власти федерального и регионального уровней в области психопрофилактики и психогигиены. Ситуация усугубляется недостаточным количеством специалистов-психологов, социальных работников, неэффективностью существующей социально-психологической службы, призванной предупреждать эмоционально-стрессовые расстройства.

В нарушение законодательства, в должной мере не обеспечивается информационно-психологическая безопасность населения. В средствах

массовой информации продолжается реклама алкогольных напитков, скрытая пропаганда жестокости и насилия.

Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации получено несколько десятков обращений и жалоб от граждан, страдающих психическими расстройствами. В основном жалобы касаются незаконного помещения в психиатрический стационар, применения методов лечения, разрушающих здоровье пациентов, произвола врачей и младшего медицинского персонала. В обращениях содержатся просьбы о содействии в проведении независимой психиатрической экспертизы. Ряд жалоб связан с вопросами пересмотра диагноза психического заболевания и снятия с диспансерного наблюдения, восстановления в дееспособности граждан, признанных недееспособными по решению суда. Расширение механизма судебной защиты прав граждан повлекло за собой увеличение количества дел, возбуждаемых в рамках гражданского судопроизводства по жалобам граждан на действия работников, принимавших участие в оказании психиатрической помощи, а также по поводу применения тех или иных видов психиатрической помощи без согласия больных.

Так, Уполномоченным была принята к рассмотрению жалоба гражданки С. (вх. № С-32) на необоснованное применение принудительных мер медицинского характера в отношении гражданина Б. Он был направлен по определению Пресненского межмуниципального (районного) суда г. Москвы в психиатрическую больницу специализированного типа с интенсивным наблюдением, в связи с совершением им в состоянии невменяемости общественно опасных деяний, предусмотренных частями 2 и 3 статьи 213 УК РФ («Хулиганство»). В ходе изучения материалов данного уголовного дела были выявлены нарушения, допущенные как органами дознания и предварительного следствия, так и судом. Председателю Верховного Суда Российской Федерации направлено ходатайство об истребовании уголовного дела для решения вопроса о принесении протеста на определение суда.

Жалобы поступают не только от лиц, к которым, по их мнению, необоснованно были применены меры медицинского характера, но и от их родственников и адвокатов. Так, в жалобах гражданина П. и его матери гражданки Б. (вх. № П-888) указывалось на факты жестокого обращения с П. в психиатрической больнице, находящейся в поселке Прибрежный Калининградской области. После обращения Уполномоченного к прокурору Калининградской области начата проверка данных фактов.

Анализ итогов рассмотрения жалоб и обращений граждан, страдающих психическими расстройствами, свидетельствует как о необходимости совершенствования Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», так и о значительных недостатках в его реализации.

Закон Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» вобрал в себя мировые стандарты оказания психиатрической помощи. Однако этот закон остался практически

неизвестным не только большинству населения страны, но и медицинским организациям непсихиатрического профиля. Его основополагающая правовая идея – равноправие лиц с психическими расстройствами со всеми остальными гражданами – не реализована. В закон целесообразно внести изменения и дополнения. В первую очередь, необходимо решить ряд проблем, касающихся механизма госпитализации психически больных людей. Следует изменить порядок принудительной госпитализации тех больных, кто опасен для окружающих, а также определить критерии опасности человека для общества.

Отсутствие финансовых средств и ведомственная разобщенность осложнили создание предусмотренной законом службы защиты прав пациентов, находящихся в психиатрических стационарах. К Уполномоченному поступило обращение Постоянной палаты по правам человека Политического консультативного совета при Президенте Российской Федерации с предложением создать такую службу в качестве подразделения аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Эта идея заслуживает внимания, однако, нуждается в предварительной проработке с участием заинтересованных государственных органов и общественных организаций, а также требует внесения дополнений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». В составе экспертного совета при Уполномоченном работает секция по проблемам здравоохранения, одним из направлений деятельности которой является защита прав лиц, страдающих психическими расстройствами.

В 1999 году Уполномоченный представил специальный доклад «О соблюдении прав граждан, страдающих психическими расстройствами», в котором предложил разработать и принять ряд мер по улучшению финансирования учреждений, оказывающих помощь гражданам, страдающим психическими расстройствами; укреплению материально-технической базы психиатрической службы; совершенствованию законодательной базы, правоприменительной практики и преодолению ведомственной разобщенности; воссозданию системы реабилитации и реадaptации названной категории лиц; увеличению численности и повышению качества подготовки кадров для работы в психиатрических учреждениях; дальнейшему развитию службы скорой психиатрической помощи, а также суицидологической и логопедической служб; усилению государственного и общественного контроля за соблюдением прав граждан, нуждающихся в психиатрической и психотерапевтической помощи.

Уполномоченный убежден в необходимости осуществления комплексных мер по дальнейшему развитию психиатрической помощи населению Российской Федерации. Психические расстройства часто можно предупредить или облегчить без помещения больных в лечебные учреждения. Для этого необходимы подготовка и поддержка семьи профессиональными работниками, совершенствование службы скорой

психиатрической помощи, а также социальное обслуживание, дневной уход, меры, направленные на предотвращение социальной изоляции.

В целях усиления внимания к психическому здоровью населения страны Правительству Российской Федерации необходимо рассмотреть вопрос о принятии срочных мер по профилактике заболеваемости, инвалидности и преступности среди лиц, страдающих психическими расстройствами, а также пролонгировать до 2001 года выполнение Федеральной целевой программы «Неотложные меры по совершенствованию психиатрической помощи (1995 – 1997 годы)», обеспечив ее финансирование.

Уполномоченному поступали заявления и от других групп граждан, имеющих право на социальные льготы (на санаторно-курортное лечение и медицинское обслуживание, на бесплатный проезд).

27 июля 1999 года по жалобе ветеранов правоохранительных органов К. и Г. (вх. № Г-322, вх. № К-843), Министру внутренних дел Российской Федерации было направлено заключение на несоблюдение в МВД России социально-экономических прав граждан, уволенных с военной службы. Нарушение состояло в том, что инструктивным письмом № 31/5-2800 от 2 октября 1998 г. пенсионный отдел Главного финансово-экономического управления МВД России разъяснил органам внутренних дел субъектов Российской Федерации, что они могут производить выплаты ежегодной денежной компенсации за санаторно-курортное лечение прапорщикам (мичманам) запаса лишь после принятия Правительством Российской Федерации соответствующего постановления. На основе анализа действующего законодательства Уполномоченным сделан вывод о незаконности такого разъяснения.

Согласившись с доводами, приведенными в заключении Уполномоченного, Министр внутренних дел Российской Федерации направил в подчиненные ему органы внутренних дел указание, отменяющее разъяснение пенсионного отдела главного финансово-экономического управления МВД России. Права свыше 20 тыс. человек были восстановлены.

В феврале 1999 года Уполномоченный посетил 27-ю гвардейскую отдельную мотострелковую бригаду Московского военного округа. В ходе встреч и бесед были подняты вопросы, касающиеся обеспечения жильем, охраны здоровья военнослужащих и членов их семей, а также гражданского персонала. Установлено, что имеющаяся медицинская часть может оказать только первую доврачебную помощь, а специалисты по детским и женским заболеваниям отсутствуют. Чтобы попасть в поликлинику или военный госпиталь, необходимо затратить 1,5-2 часа времени. В то же время в одном километре от военного городка находится район «Теплый Стан» Юго-Западного административного округа г. Москвы, где имеются соответствующие медицинские учреждения.

После обращений Уполномоченного к Министру обороны Российской Федерации, к мэру Москвы и к командующему войсками Московского военного округа члены семей военнослужащих (женщины и

дети), гражданский персонал бригады были прикреплены к медицинским учреждениям ЮЗАО г. Москвы. Военнослужащим также выделены квартиры в строящемся доме военного городка «Теплый Стан». В октябре 1999 года 33 семьи получили квартиры. Начато строительство еще одного жилого дома.

В марте 1999 года заместитель Министра путей сообщения Российской Федерации В.И. Ильин направил начальникам железных дорог телеграмму, в которой распорядился осуществлять перевозку военнослужащих на железнодорожном транспорте пригородного сообщения за наличный расчет, что явилось нарушением пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О статусе военнослужащих», предоставляющего им право на бесплатный проезд.

Уполномоченный по собственной инициативе направил Министру путей сообщения Российской Федерации заключение о незаконности распоряжения его заместителя. Заключение было направлено также Генеральному прокурору Российской Федерации, Главному военному прокурору и опубликовано в средствах массовой информации («Российская газета», «Красная звезда», «Гудок»). В итоге ущемляющее права военнослужащих распоряжение было отменено. Более 1,5 млн. военнослужащим восстановлено право бесплатного проезда на железнодорожном транспорте пригородного сообщения.

В 1999 году к Уполномоченному поступили многочисленные жалобы от граждан-вкладчиков и держателей целевых чеков на нарушение их прав как собственников денежных средств, размещенных на условиях возвратности и сохранности в многочисленных финансово-инвестиционных и кредитных организациях. В настоящее время банки выплачивают деньги, согласно решению суда, лишь в исключительных случаях, связанных, например, с необходимостью проведения срочного дорогостоящего лечения заявителя либо членов его семьи. Потеря гражданами денежных вкладов выросла в острую социальную проблему и поставила незащищенные категории населения на грань выживания. Уполномоченным было направлено в этой связи письмо Председателю Правительства Российской Федерации с предложением рассмотреть вопрос о разработке и принятии на федеральном уровне целевой государственной программы по восстановлению и защите сбережений граждан России.

Но и в отсутствии должной правовой базы Уполномоченный стремится помочь заявителям.

Гражданка П. из Читы (вх. № П-130) в своем письме к Уполномоченному обратила внимание на несоответствие постановления Правительства Российской Федерации № 344 от 16 апреля 1994 г. «О государственных долговых товарных обязательствах» Конституции Российской Федерации. Так, в 1994 году держателям чеков было предложено в определенные сроки сдать их в обмен на денежную компенсацию со ссылкой на то, что другого погашения чеков производиться не будет. В соответствии с этим постановлением заявительница получила в 1994 году частичную денежную компенсацию за

целевой чек, по которому она в 1992 году приобрела автомобиль ВАЗ-2109. Однако в 1997 году Сберегательный банк Российской Федерации начал выплачивать компенсацию уже в больших размерах или обменивать чек на автомобиль Москвич-2141. Поскольку заявительницей в 1994 году уже была получена компенсация, в дополнительных выплатах ей было отказано.

В подобной ситуации оказались десятки тысяч россиян. Между тем, частичная компенсация целевых чеков нарушает требования статьи 53 Конституции Российской Федерации о том, что каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов власти или их должностных лиц. Также нарушаются положения гражданского законодательства (действующие на тот период времени статьи 219 и 225 Гражданского кодекса РСФСР 1964 года) о полном возмещении гражданам-кредиторам убытков, возникших как в результате просрочки исполнения обязательств должником, так и в результате издания не соответствующего закону акта органа государственного управления, нарушающего права собственника. По приведенным основаниям Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июня 1992 г. № 7-П был признан несоответствующим Конституции Российской Федерации пункт 2 постановления Правительства Российской Федерации от 24 января 1992 г. № 43 «Об упорядочении торговли легковыми автомобилями по целевым чекам и целевым вкладам на территории Российской Федерации», где также предусматривалась частичная компенсация по целевым вкладам на автомобили. Тем не менее в 1999 году ситуация повторилась, и Сберегательный банк вновь предлагал только частичную компенсацию.

Принимая во внимание, что Уполномоченный и заявительница лишены права обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о соответствии Конституции Российской Федерации постановления Правительства РФ № 344 от 16.04.94 «О государственных долговых товарных обязательствах», Уполномоченный предложил Главе администрации Читинской области сделать такой запрос в соответствии с ч. 2 ст. 125 Конституции Российской Федерации.

Заявитель П. (вх. № П-1949) обратился с жалобой на решение городского суда г. Таганрога. В 1991 году он выиграл по облигации 3-процентного внутреннего займа СССР 1982 года денежную сумму в размере 25 тыс. рублей. Вместо получения денежных средств он решил приобрести автомобиль ГАЗ-2410. Согласно письменным указаниям Комитета Российской Федерации по торговле и Комитета по торговле и формированию товарного рынка Нижегородской области заявитель обратился в АО «Газавтотехобслуживание» с просьбой о продаже ему автомобиля, однако ответа не получил. В связи с этим он обратился в суд с иском о взыскании денег с АО, но ему было отказано, как и во всех остальных судебных инстанциях.

После обращения Уполномоченного к Председателю Верховного Суда Российской Федерации по данному делу принесен протест, в котором

поставлен вопрос об отмене судебных постановлений и направлении дела на новое рассмотрение.

Необеспеченность населения жильем продолжает оставаться острой социальной проблемой в России.

Сложная экономическая обстановка, трудности, возникающие с бюджетным финансированием жилищного строительства, приводят к несвоевременному предоставлению жилья за счет государства лицам, имеющим право на внеочередное или первоочередное его получение. Имеют место прямые нарушения закона. Информация о конфликтных ситуациях содержится во многих письмах. Приведем только несколько примеров.

В обращении рабочих Казанского предприятия «Электроконтакт» Всероссийского общества слепых инвалидов I группы по зрению Х. и З. (вх. № КЛ-97) сообщалось, что 15 декабря 1999 года в помещении Дома культуры слепых была объявлена бессрочная публичная голодовка в знак протеста против изъятия у работников предприятия «Электроконтакт» строящегося жилого дома. Дом возводился по специальному постановлению Кабинета Министров Республики Татарстан. Стройка финансировалась из республиканского бюджета и бюджета Центрального правления Всероссийского общества слепых. Однако дирекция предприятия втайне от коллектива заключила договоры на передачу квартир подрядчику безвозмездно. В итоге, инвалидам по зрению оставили 58 квартир, причем, как стало известно, 36 из них предполагалось продать.

О нарушениях прав инвалидов Уполномоченный информировал Президента Республики Татарстан. Принято решение о возвращении 36 квартир для их целевого распределения инвалидам по зрению. Исполнение решения взято на контроль как администрацией Президента Республики Татарстан, так и аппаратом Уполномоченного.

Жительница г. Прокопьевска Кемеровской области гражданка Н. (вх. № Н-103) долгое время проживала с семьей, состоящей из шести человек (из них – двое детей), в квартире общей площадью 31 кв. м, в доме, имеющем 100-процентный износ. Помещение не отапливалось, с октября по май отсутствовала холодная вода. Согласно распоряжению администрации города, дом подлежит сносу, а проживающие в нем граждане – переселению в другие жилые помещения. В сентябре 1998 года Центральный районный суд г. Прокопьевска вынес решение о предоставлении семье гражданки Н. благоустроенного жилья, однако решение суда не было исполнено. О неправомерности действий местных органов власти Уполномоченный информировал главу администрации г. Прокопьевска. Вопрос был решен. Семье гражданки Н. выделены две трехкомнатные квартиры в строящемся доме.

Многодетная мать, коренная москвичка С. (вх. № С-626), имеющая 10 детей, из которых 8 - несовершеннолетние, до недавнего времени проживала с семьей в 4-комнатной малогабаритной квартире общей площадью 54 кв. м. В обращении к префекту Южного административного округа г. Москвы Уполномоченный отметил, что заявительница не имеет

возможности приобрести жилую площадь в силу тяжелого материального положения даже с учетом выделяемых субсидий. После этого московские власти предоставили гражданке С. необходимую жилую площадь; решается вопрос о предоставлении двухкомнатной отдельной квартиры одной из ее дочерей.

Однако положительное решение жилищных проблем по обращениям граждан скорее исключение, чем правило. Возможность получения современного и благоустроенного жилья малообеспеченными гражданами является весьма проблематичной.

Выход из создавшегося положения следует искать в решении жилищной проблемы за счет внебюджетных средств. Уполномоченный поддержал инициативы администраций городов Москвы и Санкт-Петербурга по внедрению ипотечной формы кредитования населения, считая такую форму своевременной и удачной для разрешения жилищной проблемы. Как представляется, это обеспечивает доступность приобретения жилья для семей с различным уровнем доходов. Уполномоченный направил в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации предложения по созданию законодательной базы для внедрения ипотечного кредитования в субъектах Российской Федерации.

В 1999 году резко возросло количество жалоб и по некоторым другим аспектам жилищной проблемы. Граждане жалуются на снижение качества жилья, дороговизну его эксплуатации и ремонта, на отказ жилищно-эксплуатационных структур местного самоуправления от выполнения своих функций, касающихся надлежащего содержания муниципального жилищного фонда. Об этом пишут из районов Крайнего Севера, Краснодарского, Хабаровского и Приморского краев.

Так, с коллективной жалобой к Уполномоченному обратились жильцы одного из общежитий г. Краснодара (вх. № КЛ-957). В мае 1997 года Крайпотребсоюзом – собственником общежития – оно было переведено в нежилой фонд, а часть жилых помещений переоборудована под офисы и иные нежилые помещения. При этом жильцы – более 20 семей – из общежития в другие жилые помещения, как это предусмотрено пунктом 3 статьи 91 Жилищного кодекса РСФСР, не отселялись. После перевода здания в нежилой фонд оно еще не раз перепродавалось. При смене собственников неоднократно предпринимались попытки выселить жильцов. Для них создавались невыносимые условия - отключались вода, отопление, не работала канализация. После вмешательства Уполномоченного администрация Краснодарского края совместно с комитетом жилищно-коммунального хозяйства, краевой госжилинспекцией и мэрией г. Краснодара приняли решение о проведении капитального ремонта общежития за счет средств собственника, а также о переселении жильцов в другие помещения. Материалы о нарушении законодательства были направлены в городскую прокуратуру для рассмотрения вопроса о привлечении виновных к ответственности.

Администрация г. Ижевска, несмотря на неоднократные обращения граждан, в течение длительного времени не переводила ряд зданий, расположенных по улице К. Маркса, в разряд жилых домов (вх. № 711). Для защиты законных интересов жильцов к Уполномоченному обратился председатель Государственного контрольного комитета Удмуртской Республики, который указал, что здания первоначально являлись общежитиями квартирного типа, были построены предприятиями и входили в состав их имущества. При приватизации предприятий они были переданы в муниципальную собственность, местная администрация в нарушение закона частично переоборудовала их и использовала не по назначению.

В заключении, направленном в адрес мэра г. Ижевска, Уполномоченный отметил, что отказ перевести здания в разряд домов, предназначенных для постоянного проживания, и выдать жильцам ордера, ущемляет их права и законные интересы. После вмешательства Уполномоченного решением администрации города дома были переведены в разряд жилых.

Имеют место случаи, когда местные органы власти предлагают гражданам переоформить жилье в частную собственность, чтобы не нести расходы по его эксплуатации. Так, администрация Нововятского района г. Кирова пыталась заставить жильцов в принудительном порядке приватизировать ведомственное жилье. Заявители (вх. № К-1231) сообщили, что администрация умышленно затягивает передачу 16 домов на баланс города, стремясь убедить граждан перевести эти дома в частную собственность. При этом не учитывалось, что в этих домах проживают пенсионеры, инвалиды, ветераны труда, проработавшие на предприятии свыше 30 лет и не имеющие реальных возможностей для проведения капитального ремонта и поддержания жилого фонда. В результате обращения Уполномоченного к губернатору Кировской области были приняты меры по восстановлению нарушенных прав граждан, принудительная приватизация прекращена.

Указанные негативные явления развиваются на фоне довольно опасных для большинства городского населения планов властей переложить бремя содержания жилищного фонда на малоимущих граждан. Такую ситуацию зачастую используют криминальные структуры. Участились случаи незаконного выселения малообеспеченных граждан из принадлежащих им квартир. Смена собственника жилья, интенсивный процесс его приватизации, передача на баланс акционерных обществ ведомственного жилого фонда и общежитий затрагивают интересы многочисленной категории граждан.

По установленным фактам нарушений жилищного законодательства Уполномоченный в 1999 году обращался в Правительство Российской Федерации и к главам администраций ряда субъектов Федерации для принятия мер по предупреждению незаконного выселения граждан.

В результате действий Уполномоченного пресечена попытка массового выселения граждан из домов в поселке Кратово Московской

области, о чем они сообщили в своем письме (вх. № ПР-С-3). Жилой фонд поселка возвращен из незаконного владения в государственную собственность.

Отзываясь на коллективные просьбы граждан, Уполномоченный в течение года принимал меры по упорядочению переселения жителей 1-го временного поселка бывших строителей Загорской ГАЭС в поселок Богородское Московской области. В 1974 году было принято решение, что после окончания строительства ГАЭС два временных поселка будут демонтированы, а земельные участки возвращены землепользователям. Однако поселки ликвидированы не были, остались в федеральной собственности и находятся в настоящее время в аварийном состоянии. На конец 1999 года в них проживало 535 семей. В этой связи администрация Московской области неоднократно обращалась в Правительство Российской Федерации о финансировании строительства жилья и ликвидации временных жилых поселков, но безрезультатно. После обращения Уполномоченного к руководству АО «Мосэнерго» и к председателю правления РАО «ЕЭС России» приняты меры для дополнительного выделения жителям поселков квартир в домах-новостройках поселка Богородское, строящихся за счет прибыли АО «Мосэнерго».

В 1999 году, как и в предыдущий период, продолжали поступать заявления от граждан, проживающих в поселках золотодобытчиков Республики Саха (Якутия), которые по решению местных властей подлежат ликвидации. Жители одного из них – поселка Нежданинское Томпонского улуса – писали, что в ликвидируемом поселке все еще проживают 62 семьи, не имеющие возможности выехать (вх. № КЛ-903). В основном это пенсионеры, инвалиды, безработные, которые в связи с ликвидацией поселка перестали получать пособие по безработице, компенсацию на содержание детей, пенсии. Сложилась чрезвычайная ситуация, угрожающая здоровью и жизни людей.

После обращений Уполномоченного к Президенту Республики Саха (Якутия), к министру промышленности республики, к главе администрации Томпонского улуса приняты меры по оказанию помощи оставшимся жителям поселка, восстановлены социальные выплаты.

Одной из причин, усугубляющих ситуацию, связанную с выездом граждан из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей на постоянное место жительства в центральные районы страны, является несвоевременное поступление безвозмездных жилищных субсидий.

С жалобами по этому вопросу обращаются, как правило, слабо защищенные слои населения: пенсионеры, инвалиды, многодетные семьи. Граждане годами не могут получить причитающиеся им компенсации за освобождаемое жилье и проезд на новое постоянное место жительства. Об этом пишут из Якутии, Сахалинской области, из Чукотского автономного округа.

Одной из причин правонарушений в жилищной сфере является несовершенство законодательства по защите прав граждан на достойные условия проживания.

Действующее жилищное законодательство отстает от интенсивного процесса смены собственников и балансодержателей недвижимого имущества, не в полной мере обеспечивает правовую защиту интересов граждан. В правовом отношении остаются неурегулированными вопросы о порядке перевода жилых помещений в нежилые, содержания и сдачи жилья в аренду.

Многие подзаконные акты не содержат стандартов качественных показателей, характеризующих условия проживания, по которым органы местного самоуправления и должностные лица обязаны предоставлять гражданам определенные гарантии.

Отсутствие норм, регламентирующих порядок распределения служебного жилья (постановка на очередь на получение жилья, порядок оформления и подачи документов, отказ в замене ордеров в случаях когда граждане, заселенные по служебному ордеру, не подлежат выселению без предоставления других жилых помещений и др.), приводит к разного рода должностным злоупотреблениям, порождает взяточничество. Это, в частности, отмечает Уполномоченный по правам человека Республики Башкортостан в докладе за 1999 год.

В настоящее время в целях совершенствования жилищного законодательства назрела необходимость подготовки предложений по внесению изменений и дополнений в Жилищный кодекс Российской Федерации и принятию федерального закона «Об упорядочении использования муниципального жилищного фонда».

Необходимо выработать принципы жилищной политики государства, обеспечивающие эффективное решение жилищной проблемы, включающие как возможность приобретения, так и надлежащего содержания жилой площади.

В 1999 году Уполномоченному поступило более двух тысяч жалоб на постановления судебных органов, вынесенные при разрешении споров по жилищным вопросам. Значительная часть из них правомерна и обоснована, но есть и иные. Защищая законные права граждан, Уполномоченный внес более 200 ходатайств, как в суды различных инстанций, так и в органы прокуратуры о проведении соответствующих проверок. В результате, по ряду обращений приняты решения в пользу заявителей, либо назначены пересмотры судебных дел вышестоящими инстанциями.

Так, гражданин П. (вх. № П-108) обратился с жалобой на решение Советского районного суда (ныне Чертановский межмуниципальный суд) г. Москвы от 30 мая 1991 г. Выяснилось, что при рассмотрении гражданского дела о принудительном обмене жилых помещений, в нарушение требований статей 54, 56 Гражданского процессуального кодекса РСФСР, судебная инстанция не исследовала документы о принадлежности жилья участникам обмена. В результате было принято ошибочное решение о переселении

гражданина П. с малолетним сыном в жилое помещение, в котором на момент вынесения решения жили на законных основаниях люди, не имеющие никакого отношения к проводимому судом обмену. Права П. и его несовершеннолетнего сына были нарушены. В течение 8 лет на это решение неоднократно приносились протесты, однако судебная ошибка так и не была устранена. По ходатайству Уполномоченного указанное гражданское дело истребовано для проверки в порядке надзора Генеральной прокуратурой Российской Федерации, появилась надежда на исправление судебной ошибки.

Заявительница И. (вх. № И-3653) обратилась с жалобой на решение Савеловского межмуниципального (районного) суда г. Москвы, отказавшего ей в расторжении с гражданкой Х. договора пожизненного содержания с иждивением. По мнению заявительницы, суд неправильно оценил собранные по делу доказательства по заключению договора и не принял во внимание факты существенного нарушения гражданкой Х. условий договора. После обращения Уполномоченного прокурор г. Москвы внес протест, определение кассационной инстанции было отменено. При новом рассмотрении дела исковые требования заявительницы были удовлетворены.

В связи с жалобой граждан Е. и И. (вх. № 932), проживающих в Юго-Западном административном округе г. Москвы, на их необоснованное переселение в квартиру меньшей площади Уполномоченный обратился к префекту Юго-Западного округа, после чего вопрос о переселении семей Е. и И. был рассмотрен на заседании окружной общественной комиссии и заявителям предоставлена новая, устраивающая их жилая площадь.

Уполномоченный продолжает получать жалобы от граждан, которые, в соответствии со статьей 60 Жилищного Кодекса РСФСР (ч. 1. п.п. 8 части 2), утратили право пользования жилым помещением в связи с временным отсутствием свыше 6 месяцев, в том числе в связи с осуждением к лишению свободы до принятия Конституционным Судом соответствующего постановления.

Хотя Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 23 июня 1995 года № 8-П эти положения Кодекса признаны неконституционными и утратившими силу, но действующее законодательство не содержит норм, предусматривающих порядок разрешения жилищной проблемы для этой категории лиц, что влечет нарушение их прав, предусмотренных статьей 40 Конституции Российской Федерации. Для решения данного вопроса требуются законодательные меры.

Проблемы земельной собственности и землепользования затронуты в обращениях граждан, проживающих в сельской местности.

Значительная часть жалоб касается реорганизации колхозов и совхозов, а также определения индивидуальных имущественных паев и земельных долей в них. Эти вопросы регулируются постановлением Правительством Российской Федерации от 4 сентября 1992 г. № 708 «О порядке приватизации и реорганизации агропромышленного

комплекса», Указом Президента Российской Федерации от 27 октября 1993 г. № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в Российской Федерации» и рядом других нормативных актов.

Многих заявителей интересует вопрос, в какой форме должны выдаваться эти паи и доли. По сложившейся практике, земельная доля и имущественный пай выделяются в денежном выражении. Земельным кодексом РСФСР данный порядок не урегулирован, но в подзаконных нормативных актах определено, что выделение в натуре земельной доли и имущественного пая лицам, выходящим из колхозов и других сельскохозяйственных предприятий для создания крестьянского (фермерского) хозяйства, является обязательным, за исключением случаев, прямо предусмотренных нормативными актами. Данные вопросы должны быть решены в новом Земельном кодексе Российской Федерации, проект которого длительное время обсуждается в российском парламенте.

Проблема определения правового режима земельных участков, которые находились в пожизненном наследуемом владении и пользовании до 1 января 1991 года, остается актуальной до настоящего времени. В Указе Президента Российской Федерации от 7 марта 1996 г. № 337 «О реализации конституционных прав граждан на землю» закреплено, что указанные земельные участки, в том числе сверх установленных предельных размеров, используемые гражданами для ведения личного подсобного хозяйства, коллективного садоводства, жилищного либо дачного строительства, сохраняются за гражданами в полном размере. Запрещается обязывать граждан, имеющих указанные земельные участки, выкупать их или брать в аренду. Однако норма о бесплатном закреплении в собственности должна быть предусмотрена соответствующим федеральным законом, не принятым до настоящего времени.

Все это создает условия для нарушения прав граждан. Так, инвалид Великой Отечественной войны II группы М. (вх. № 01826) обратился с жалобой на необоснованное изъятие у него садового земельного участка. После письма Уполномоченного прокурору Юго-Западного административного округа г. Москвы права инвалида восстановлены. Ветеран М. получил новый участок в том же садовом кооперативе.

Множество нормативных правовых актов о земле вызывает их разночтение, что отрицательно сказывается на реализации прав граждан. До принятия Земельного Кодекса Российской Федерации не действуют нормы главы 17 Гражданского кодекса Российской Федерации, посвященные вопросам права собственности и других вещных прав на землю. Остальные же нормативные правовые акты не раскрывают содержания таких земельных прав, как право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, пожизненного наследуемого владения им и, наконец, право ограниченного пользования земельным участком (сервитут), что создает трудности в их практической реализации.

В корреспонденции, адресованной Уполномоченному, присутствуют и жалобы граждан на нарушение их политических прав.

В основном они связаны с проходившими в течение 1999 году выборными кампаниями в субъектах РФ и выборами в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Для гражданина основным способом участия в управлении делами государства являются выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Для того, чтобы избираемые народом государственные органы и органы местного самоуправления выражали его волю и служили его интересам, выборы должны быть свободными и справедливыми, что предполагает честные состязания между политическими партиями и независимыми кандидатами, неприемлемость использования кандидатами различного рода преимуществ, имеющихся у них в связи с занимаемой должностью или имущественным положением, отказ от применения недозволенных избирательных технологий.

Критерии свободных и справедливых выборов сформулированы во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах, Декларации Межпарламентского союза «О критериях свободных и справедливых выборов». Российская Федерация, присоединившись к данным международным договорам, обязалась принимать законодательные и другие меры для обеспечения проведения регулярных, свободных и справедливых выборов.

Практика отечественных избирательных кампаний 1999 года свидетельствует о том, что ряд участников избирательного процесса нарушали демократические принципы проведения выборов, чем ущемляли конституционные права и свободы граждан.

Избирательная кампания по выборам депутатов Государственной Думы была предметом пристального внимания со стороны Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. После издания Указа Президента Российской Федерации от 9 августа 1999 года № 1014 «О назначении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации нового созыва», Уполномоченный обратился к представителям власти, к общественности и средствам массовой информации с призывом обеспечить проведение свободных и честных выборов, избрание кандидатов, способных и желающих служить укреплению государства, интересам его граждан.

В обращении подчеркивалась важность осознания каждым участником избирательного процесса, что свободные выборы, активное участие в них – единственное надежное средство сформировать власть, которая не замкнется в кругу своих интересов. Уполномоченный призвал лидеров политических объединений, участвующих в избирательной кампании, направить усилия на защиту прав граждан, развитие реальной экономики и формирование свободного гражданского общества, а избирательные комиссии – объективно и внимательно контролировать подготовку и проведение выборов, не допустить фальсификации итогов голосования, поставить заслон проникновению в законодательный орган лиц

из преступной среды, предупреждать нарушения избирательных прав граждан.

Для осуществления контроля за соблюдением избирательных прав граждан в ходе выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в качестве международных (иностранных) наблюдателей Уполномоченным были приглашены представители ряда зарубежных правозащитных организаций.

31 августа 1999 года между Уполномоченным и Центральной избирательной комиссией Российской Федерации достигнуто соглашение об обмене информацией, взаимодействии и совместном контроле за ходом избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации.

В рабочем аппарате была создана специальная группа по рассмотрению жалоб граждан на нарушения избирательного законодательства, сбору и изучению информации по данному вопросу. В день голосования, 19 декабря 1999 года, в аппарате Уполномоченного была организована прямая телефонная линия связи с избирателями.

Приходится констатировать, что практически на всех этапах избирательных кампаний по выборам депутатов Государственной Думы, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления имели место нарушения избирательного законодательства.

Согласно действующим законам, выборы Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы, законодательных органов или глав субъектов Российской Федерации назначаются на воскресный день, следующий за датой окончания их полномочий. Однако в 14 субъектах Российской Федерации (например, в городах Москве и Санкт-Петербурге, в Белгородской, Новгородской, Омской, Томской областях) дата выборов была назначена на более ранний срок. При этом перенос даты голосования не был обусловлен наступлением закрепленных в законе оснований – роспуском законодательных органов или досрочным прекращением полномочий глав субъектов Федерации.

Верховный Суд Российской Федерации, проверяя законность переноса выборов на более ранние сроки, в одних случаях – выборы губернатора г. Санкт-Петербурга – признал это нарушением закона, в других – выборы мэра Москвы, главы администрации Белгородской области, губернатора Омской области, главы администрации Томской области – не признал. Главным основанием для признания незаконным решения Законодательного Собрания Санкт-Петербурга о переносе выборов послужило нарушение порядка голосования при принятии соответствующего постановления, то есть процедурные моменты, а не противоречие статьям 8 и 10 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации и права на участие в референдуме» и законам г. Санкт-Петербурга.

Уполномоченный по правам человека признает неприемлемой и противоречащей действующему законодательству практику произвольного переноса даты выборов в органы государственной власти. Указанный Федеральный закон относит порядок назначения выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 10), в том числе установление даты выборов, к ведению самих субъектов Федерации, при этом прямо запрещает уменьшение или увеличение срока полномочий действующих государственных органов или депутатов (части 2 и 3 статьи 8). Перенос выборов на более ранние или более поздние сроки, по сравнению со сроками истечения полномочий выборных органов, нарушает и международно-правовой принцип регулярности выборов, установленный пунктом 3 статьи 21 Всеобщей декларации прав человека, пунктом «б» статьи 25 Международном пакте о гражданских и политических правах. Подобная практика может вызвать дестабилизацию политической обстановки в определенном регионе или в целом по стране, поскольку автоматически возникает вопрос легитимности вновь избранного органа.

Были выявлены нарушения и при образовании избирательных округов. Требования, которым должны отвечать избирательные округа, установлены статьей 19 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации и права на участие в референдуме» и статьей 12 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Главным среди них является соблюдение примерного равенства округов по числу зарегистрированных на их территориях избирателей. Предельно допустимое отклонение от средней нормы представительства не должно превышать 10 процентов. В противном случае нарушается равенство прав избирателей, а также ставится под сомнение легитимность депутатов, избранных по избирательному округу, меньшему по численности.

Если при образовании избирательных округов по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации данное требование соблюдается, то при выборах депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации данная норма нарушается довольно часто. Например, число избирателей в Казанском городском избирательном округе № 1 по выборам в Государственный Совет Республики Татарстан превысило среднюю норму представительства в 50 раз, а число избирателей в Елабужском районном округе оказалось ниже нормы на 47 процентов, что несовместимо с одним из основных принципов свободных и справедливых выборов – принципом «равного представительства».

Формирование и деятельность избирательных комиссий различных уровней, а также статус ее членов регулируются Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации и права на участие в референдуме», Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», а также законами субъектов Российской Федерации.

На членов избирательных комиссий возлагаются обязанности по организации и проведению выборов, контроля за соблюдением участниками избирательного процесса требований законодательства, регистрации кандидатов и определения результатов выборов. От независимости и беспристрастности членов избирательных комиссий в значительной степени зависит, будут ли выборы честными и справедливыми. Вместе с тем, члены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, а также ряд международных наблюдателей отмечали, что влияние руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также глав местного самоуправления на председателей участковых, территориальных и окружных избирательных комиссий достаточно велико. Уполномоченный считает целесообразным, в целях ослабления воздействия региональных и местных властей на избирательные комиссии, внести в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации и права на участие в референдуме» нормы, закрепляющие дополнительные гарантии независимости членов участковых, территориальных и окружных избирательных комиссий.

Одной из гарантий независимости избирательных комиссий является запрет для их членов находиться в непосредственном подчинении кандидата на выборную должность (пункты 1 и 5 статьи 24 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации и права на участие в референдуме»). Федеральный закон, как и законы субъектов Российской Федерации, не устанавливают срок подачи членами избирательных комиссий заявлений о досрочном прекращении своих полномочий и не содержат каких-либо указаний на сроки принятия избирательной комиссией соответствующего решения. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации и права на участие в референдуме» (пункт 7 статьи 24) определил лишь срок для назначения нового члена избирательной комиссии взамен выбывшего. Таким образом, член избирательной комиссии, фактически утративший этот статус, продолжает участвовать в заседаниях избирательной комиссии до вынесения соответствующего решения (статья 27 закона).

В результате возникают правовые коллизии, ставящие под сомнение итоги выборов. В Оренбургской области при выборах главы администрации области, после выдвижения кандидатом действовавшего главы, возникло положение, когда из десяти членов областной избирательной комиссии двое находились в его непосредственном подчинении и должны были бы прекратить свои полномочия в момент выдвижения кандидатуры действовавшего главы исполнительной власти на этот пост. Однако их полномочия были прекращены только после вмешательства общественности, уже после регистрации действовавшего главы администрации области в качестве кандидата. Данные обстоятельства послужили поводом для сомнений избирателей и претендентов на данный пост в беспристрастности областной избирательной комиссии и вызвали обращения к

Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации (вх. № ПР-К-84).

Уполномоченный не счел обжалованное нарушение достаточным основанием для обращения в суд с заявлением об отмене результатов выборов. Но этот пример свидетельствует о том, что существует необходимость законодательного закрепления порядка и сроков прекращения полномочий членов избирательных комиссий в аналогичных случаях.

В федеральный закон целесообразно внести положение, согласно которому член избирательной комиссии обязан подать заявление о досрочном освобождении от своих полномочий в тот же день, когда должностное лицо, в непосредственном подчинении которого он находится, выдвинуло свою кандидатуру на соответствующую выборную должность. Орган, назначивший члена избирательной комиссии, обязан вынести решение о досрочном его освобождении в пятидневный срок с момента подачи им заявления.

Эта процедура может быть применима в ряде других случаев досрочного прекращения полномочий члена избирательной комиссии (например, в случае избрания члена избирательной комиссии депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти или органа местного самоуправления, назначения его на должность судьи, вступления в инициативную группу по выборам депутата).

Выборы 19 декабря 1999 года вызвали широкий интерес международной общественности. В день голосования в России работали 430 наблюдателей из стран ОБСЕ и парламентских ассамблей. Они посетили приблизительно 2300 избирательных участков в 30 субъектах Российской Федерации, а также 100 из 234 избирательных округов. Со стороны международных наблюдателей было признано, что, в целом, декабрьские выборы стали существенным шагом вперед в деле укрепления представительной демократии в Российской Федерации. Они отразили политическую ситуацию, при которой избирателю был предоставлен широкий спектр политических сил. Высокий уровень явки в места голосования продемонстрировал достойную степень доверия общественности к избирательному процессу.

Вместе с тем, наблюдатели отметили определенные нарушения и упущения в выборном процессе. По их оценке наиболее распространенными были следующие:

- На 21,2% участков, на которых побывали наблюдатели, урны для голосования были вскрыты и подсчет начался прежде, чем сотрудники комиссий закончили подсчет голосов и заверили списки избирателей.
- На 54,5% участков, на которых побывали наблюдатели, сотрудники комиссий вопреки правилам вносили начальные записи в протокол только после вскрытия урн.
- На 58,7% участков сотрудники комиссий при подсчете не объявляли и не показывали каждый бюллетень. Примерно в одной трети всех

случаев такого нарушения сотрудники комиссий, по мнению наблюдателей, стремились сэкономить время. Однако приблизительно в таком же числе случаев наблюдатели истолковали действия участковых комиссий как сознательный отказ от нового порядка.

- По закону при подсчете бюллетеней наблюдатели имеют право стоять достаточно близко, чтобы видеть отметки в бюллетенях. Это положение соблюдалось на 91,5% избирательных участков, где присутствовали наблюдатели. Кроме того, 94% комиссий подготовили несколько экземпляров итоговых протоколов прежде, чем покинули участки, как того требует закон. Один экземпляр представлялся в территориальную избирательную комиссию, где результаты сводились в таблицу, еще один – оставался у председателя участковой избирательной комиссии. Подготовка нескольких экземпляров, помимо прочего, была рассчитана на то, чтобы наблюдатели могли обратиться с просьбой о предоставлении им экземпляра для служебных нужд. Однако наблюдатели отметили, что на 19% участков им не предоставили копии протокола, несмотря на сделанный запрос. Кроме того, на 14% участков, проверенных наблюдателями, сотрудники комиссий не вывесили копию результатов, хотя для этой цели им был своевременно предоставлен бланк протокола плакатного размера.

В соответствии с Федеральными законами «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации и права на участие в референдуме» и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», основанием для включения гражданина в список избирателей является факт его постоянного или преимущественного проживания на территории избирательного участка. Отсутствие регистрации по месту жительства или по месту пребывания не может служить основанием для лишения гражданина возможности осуществить принадлежащие ему избирательные права.

В ходе рассмотрения Уполномоченным жалоб граждан, а также в результате работы «горячей линии» было установлено, что территориальные и участковые избирательные комиссии, которые по закону должны составлять и проверять списки избирателей, подошли к выполнению данных обязанностей без должного внимания. Данную проблему затрагивали заявители в более чем 60% от жалоб на нарушение избирательных прав, поступивших в аппарат Уполномоченного, и около 8 % обращений по «горячей линии».

Значительное число граждан жаловалось на отсутствие их в списках избирателей, несмотря на длительные сроки проживания на территории избирательного участка. При этом заявители сообщали, что аналогичные проблемы возникали у них и на предыдущих выборах (например, в 1997 году при выборах депутатов Московской городской Думы и районных советников), но с того времени никаких изменений в избирательные списки внесено не было.

Международные наблюдатели Р. Верхоэль и Дж. Ловенхард отметили, что в ряде избирательных участков Татарстана изменения в списки

избирателей вносились по окончании голосования до начала оформления протоколов об итогах голосования, что является следствием недостатков в работе территориальных избирательных комиссий при составлении списков избирателей и противоречит требованиям Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Внесение изменений в список избирателей после окончания голосования ставит под сомнение достоверность результатов голосования.

Во время работы «горячей линии» к Уполномоченному обратился гражданин Я. из г. Москвы с жалобой на отказ участковой, а затем и территориальной избирательной комиссии включить его в список избирателей. Основанием отказа явилось отсутствие регистрации его по месту жительства, несмотря на проживание на территории избирательного участка в течение четырех лет. После консультаций с председателем территориальной избирательной комиссии заявителю было дано разъяснение о возможности судебного обжалования отказа комиссии. Между тем включение в списки избирателей в судебном порядке в день голосования существенно затрудняет реализацию активного избирательного права. Представляется возможным разрешать подобные спорные вопросы в территориальных избирательных комиссиях.

Жалобы избирателей на отказ включить их в списки избирателей продолжали поступать к Уполномоченному и после дня голосования. Восстановить в данном случае активное избирательное право гражданина было уже невозможно. Нередко причиной нарушения права граждан избирать бывает их неосведомленность относительно порядка включения в списки избирателей.

Не утратили своей актуальности и проблемы, возникающие в процессе подготовки к голосованию в местах принудительного содержания. Уполномоченный по правам человека в Республике Башкортостан провел 16-17 декабря 1999 года выборочную проверку соблюдения избирательных прав граждан, находившихся в местах лишения свободы. Было установлено, что ряд граждан, отбывающих наказание в местах лишения свободы и не имеющих активного избирательного права, были включены в списки избирателей по избирательным участкам, на территории которых они проживали до вынесения приговора. Башкирский омбудсман полагает, что указанная ситуация создает возможности злоупотребления голосами данной категории лиц.

Причина этого кроется в несовершенстве российского законодательства в сфере регистрационного учета граждан. Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и жительства в пределах Российской Федерации (пункт 31), утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации № 713 от 17 июля 1995 г., не устанавливают обязанности компетентного государственного органа в случае вступления в законную силу приговора, в соответствии с которым гражданин осужден к лишению свободы, известить регистрационный орган о снятии гражданина с учета.

На этапе выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации проблемы возникли задолго до дня выборов.

Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (статьи 47 и 52) содержит перечень сведений, представляемых в избирательные комиссии кандидатами в депутаты, а также основания для исключения кандидата в депутаты из списка для голосования (нарушение порядка сбора подписей, отсутствие или ненадлежащее оформление документов, недостаточное количество достоверных подписей, представленных в поддержку кандидата или федерального списка, существенное нарушение порядка создания избирательного фонда, нарушение запрета заниматься благотворительной деятельностью в период избирательной кампании).

Если в предыдущих избирательных кампаниях главным основанием исключения кандидата из списка для голосования были нарушения при сборе подписей избирателей в свою поддержку, то в кампании 1999 года на первое место вышло непредставление в избирательную комиссию необходимых избирательных документов или сообщение недостоверных сведений.

Из 4948 кандидатов, проверенных МВД России, выявлено 25 человек, имеющих непогашенную судимость, и 4 - находящихся в розыске («Парламентская газета», 25 сентября 1999 г.). По информации об имуществе кандидатов, переданной Государственной инспекцией безопасности дорожного движения МВД России в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, недостоверные сведения о транспортных средствах представили ряд кандидатов от движений «Наш дом-Россия», «Блок Жириновского», «Коммунистическая партия Российской Федерации», «Яблоко» и «Союз правых сил».

По сведениям Министерства иностранных дел Российской Федерации, 11 кандидатов в депутаты имели иностранное гражданство, но скрыли это.

Столь широкий круг нарушений Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» обусловлен тем, что с момента издания закона до момента его применения прошел небольшой промежуток времени. То обстоятельство, что в Российской Федерации каждая новая избирательная кампания происходит по новым правилам, находится в противоречии с принципами правового государства.

Обращает на себя внимание тот факт, что Центральная избирательная комиссия Российской Федерации при регистрации кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации допустила неравный подход к кандидатам от различных общественных объединений. Так, например, она признала существенным нарушением федерального законодательства то обстоятельство, что гражданин З., не проживавший в 1998 году в России, не указал доход в размере 35 тыс. рублей, полученный им в России, и исключила его из

федерального списка кандидатов. В то же время Центральная избирательная комиссия Российской Федерации сочла несущественным нарушением тот факт, что другой кандидат в депутаты не указал доход в размере 82,5 тыс. рублей.

В Центральную избирательную комиссию Российской Федерации поступили жалобы граждан на нарушения окружными избирательными комиссиями требований Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» при регистрации кандидатов в депутаты. Жалобы касались, в основном, вопросов соблюдения процедуры сбора подписей, достоверности сведений о кандидатах, законности образования избирательных фондов и расходования денежных средств. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации удовлетворила половину жалоб на отказы окружных избирательных комиссий в регистрации кандидатов в депутаты. Основаниями для пересмотра указанных решений послужили неполное исследование фактических обстоятельств дела в каждом конкретном случае, а также небрежность, проявленная должностными лицами окружных избирательных комиссий при их подготовке.

Указанные нарушения являются следствием несовершенства избирательного закона, предоставившего несудебному органу право выносить окончательное решение по вопросу оценки сообщаемых кандидатами в депутаты сведений и признавать их существенными или нет.

Анализ выборных кампаний показывает, что нередко нарушения в период предвыборной агитации. Так, в частности, не гарантируются равные условия доступа к средствам массовой информации зарегистрированным кандидатам и избирательным объединениям, что подчас обусловлено произвольным толкованием принципа равенства.

Широко известны факты активного участия в предвыборной агитации руководителей государственных органов и органов местного самоуправления. На это указывалось в заявлениях граждан, поступивших в аппарат Уполномоченного по «горячей линии», и в сообщениях международных наблюдателей (Республика Татарстан, Волгоградская и Кемеровская области). Высказывания известных лиц, занимающих государственные должности, относительно личных или деловых качеств отдельных кандидатов или лидеров избирательных блоков недопустимы, поскольку могут быть расценены как запрещенная законом предвыборная агитация.

Особенностью избирательной кампании 1999 года было то, что агитация в поддержку политических партий, характерная для предшествующих избирательных кампаний, сменилась агитацией против их соперников. Так, в период предвыборной агитации на каналах ОРТ, РТР и ТВЦ была развернута настоящая «информационная война», которая была приостановлена лишь за 5 дней до голосования, когда Министерство Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и

средств массовых коммуникаций вынесло предупреждения в адрес ОРТ и ТВЦ.

Избирательные объединения «Союз правых сил» и «Либерально-демократическая партия России» агитационную информацию распространяли еще до официального начала избирательной кампании 1999 года. Агитационные материалы, опубликованные в этот период, преподносились как обычная политическая реклама, не имеющая отношения к избирательной кампании. Однако, по сути, данная информация была агитационной. Недостаточно корректный прием использовал «Союз правых сил», который одновременно с предвыборной агитацией проводил сбор подписей в поддержку референдума по вопросам, входящим в его предвыборную платформу. При этом не представляется возможным четко разграничить агитационные действия в поддержку проведения референдума и агитационные действия в поддержку кандидатов от данного избирательного объединения.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации полагает, что данные факты являются нарушением принципа свободных и справедливых выборов, и призывает участников избирательных кампаний не применять некорректные информационные технологии.

В результате работы «горячей линии» было установлено, что предвыборная агитация проводилась накануне дня и в день голосования, в нарушение части 1 статьи 53 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и части 1 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации и права на участие в референдуме» (города Владивосток, Краснодар, Москва, Московская область). В Воронежской области (село Островки Аннинского района) в день выборов на избирательном участке производилась выдача заработной платы. При этом заявитель З. утверждала, что условием выдачи заработной платы было голосование за кандидата, указанного администрацией предприятия.

Значительная часть заявителей была не удовлетворена организацией голосования. Работа ряда избирательных участков началась позже установленного законом срока или прекратилась ранее 20 часов. Международный наблюдатель Ф. Степаненко указал, что в нарушение части 1 статьи 73 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», один из посещенных им избирательных участков в городе Москве был закрыт ранее окончания времени голосования. Председатель участковой избирательной комиссии объяснил это тем, что все избиратели проголосовали.

Было также отмечено неисполнение участковыми избирательными комиссиями в городах Москве и Саратове установленной пунктом «а» части 1 статьи 28 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» обязанности проинформировать избирателей об адресе, номере телефона избирательной

комиссии, а также о дне и месте голосования, что затруднило волеизъявление части избирателей.

Избиратели отмечали плохое оборудование избирательных участков, что является нарушением статьи 70 названного закона. На некоторых избирательных участках г. Москвы, Иркутской области, Эвенкийского автономного округа отсутствовала информация о кандидатах в депутаты по одномандатным избирательным округам и об избирательных объединениях, в кабинках для голосования не было освещения, а также ручек. Международные наблюдатели Р. Верхоэль и Дж. Ловенхард указали на тесноту помещений, в которых располагались избирательные участки в Республике Татарстан, что вызвало беспорядки при голосовании. На избирательном участке № 805 (Республика Башкортостан), расположенном в следственном изоляторе, из-за недостаточного количества ящиков для голосования из содержащихся там 2 тысяч человек не смогли проголосовать 179.

Заявители по «горячей линии» и международные наблюдатели сообщали об отсутствии кабин для тайного голосования в ряде избирательных участков в городах Москве и Санкт-Петербурге, что является существенным нарушением принципа тайного голосования.

Тайна голосования, по сообщениям Р. Верхоэля и Дж. Ловенхарда, не соблюдалась на некоторых избирательных участках в Республике Татарстан. Лица, оказывавшие помощь избирателям, не имевшим возможности лично заполнить избирательные бюллетени, входили вместе с ними в кабинки для тайного голосования в нарушение частей 8 и 9 статьи 73 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

В результате работы «горячей линии» были выявлены нарушения при оформлении избирательных бюллетеней, несоответствие их требованиям статьи 71 Закона. Иногда бюллетени имели непредусмотренные Законом пометки, в некоторых отсутствовали печати или подписи членов участковых избирательных комиссий. На двух избирательных участках в г. Москве (№ 478 и № 1173) голосование было приостановлено из-за отсутствия избирательных бюллетеней. На избирательном участке № 164 (Прикубанский район Карачаево-Черкесской Республики) у нескольких членов участковой избирательной комиссии были обнаружены ксерокопии бюллетеней для голосования по одномандатному избирательному округу. Это обстоятельство послужило основанием для признания недействительными выборов по указанному избирательному участку.

Граждане жаловались на отказ выдать им избирательные бюллетени при предъявлении документов, названных в части 6 статьи 73 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Так, у гражданки России, имеющей паспорт старого образца, потребовали предъявить вкладыш, свидетельствующий о российском гражданстве; у офицера, проживающего за пределами воинской части, потребовали представить справку о регистрации

его по месту жительства на территории избирательного участка. Однако данные сведения должны проверяться еще при составлении списков избирателей, и потому неправомерно требовать от гражданина, включенного в список избирателей, предъявления того или иного документа, помимо указанных в законе, при получении избирательного бюллетеня.

В этой связи представляется целесообразным рекомендовать Центральной избирательной комиссии Российской Федерации совместно с МВД России подготовить соответствующий Закону перечень документов, на основании которых гражданину выдается избирательный бюллетень, и довести его до сведения участковых, территориальных и окружных избирательных комиссий. Список может сопровождаться образцами указанных документов.

Значительная часть престарелых и больных избирателей, заявивших о невозможности проголосовать в помещении для голосования, была лишена права выразить свою политическую волю. Участковые избирательные комиссии не исполнили обязанность, предусмотренную частью 1 статьи 75 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», и нарушили активное избирательное право граждан, не обеспечив им возможность проголосовать дома, вне избирательного участка. Следует изменить в законодательстве положение, указывающее необходимое количество переносных ящиков, которыми может располагать участковая избирательная комиссия.

Данный вопрос актуален и в связи с тем, что в соответствии с федеральным законодательством ограничена возможность досрочного голосования. Граждане, работающие посменно или на предприятиях с непрерывным циклом производства, не имеют возможности проголосовать досрочно. Единственным способом реализации ими активного избирательного права является голосование вне помещения для голосования, с помощью переносных избирательных урн.

В избирательной кампании 1999 года по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации так же, как и в период предыдущих избирательных кампаний, имели место нарушения при определении результатов голосования и установлении итогов выборов. Например, при определении результатов голосования на избирательных участках №№ 864, 865 и 875 в г. Первоуральске Свердловской области участковыми избирательными комиссиями был допущен целый ряд нарушений Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Среди них: наличие незаполненных, но подписанных членами участковых избирательных комиссий и заверенных печатями бланков протоколов об итогах голосования, несоответствие копий протоколов, выданных наблюдателям, протоколам, переданным в территориальную комиссию. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации отметила в г. Москве и Московской области

отдельные факты небрежного оформления протоколов участковых избирательных комиссий об итогах голосования.

По сведениям, поступившим от группы международных наблюдателей, на ряде избирательных участков урны для голосования были вскрыты прежде, чем сотрудники закончили заверение списков избирателей; данные о количестве избирателей вносились в протоколы подсчета голосов только после вскрытия урн; не соблюдался также порядок подсчета избирательных бюллетеней.

Вместе с тем, по фактам нарушения избирательного законодательства при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации органами прокуратуры возбуждено всего шесть уголовных дел.

В 1999 году поступали жалобы на нарушения избирательных прав граждан при организации и проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Например, при выборах в Парламент Республики Северная Осетия-Алания участковыми избирательными комиссиями были допущены нарушения делопроизводства и учета бланков избирательных бюллетеней (вх. № Б-623). Вследствие этого, выборы по избирательному округу № 41 признаны недействительными, поскольку допущенные нарушения не позволили достоверно установить результаты волеизъявления избирателей.

Одна из участковых избирательных комиссий в Ростовской области не сброшюровала протоколы заседания по определению итогов голосования, что дало возможность оспорить их достоверность (вх. № Ш-294). По этому нарушению суд вынес частное определение в адрес председателя участковой избирательной комиссии.

Имеются жалобы в аппарате Уполномоченного на неразрешение судами дел о нарушении прав кандидатов или о признании выборов недействительными. Как правило, эти иски рассматриваются длительное время. Так, в течение шести лет рассматривалась жалоба гражданина К. (вх. № К-669) на нарушение его прав как кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации на выборах 1993 года. Дело по заявлению гражданки Б. (вх. № Б-698) о признании недействительными выборов главы Балтийского городского округа (Калининградская область) рассматривалось судебными органами в течение трех лет. Окончательное решение вынесено лишь в конце декабря 1999 года – за полгода до истечения срока его полномочий. Представляется целесообразным внести в законодательство норму об ограничении срока рассмотрения судами избирательных споров, в том числе и срока обращения в суд с заявлением о признании выборов недействительными.

Результаты анализа, проведенного в аппарате Уполномоченного о реальном участии граждан в управлении делами государства через свободные и справедливые выборы, показывают, что, пока не создан надежный механизм обеспечения прав граждан в этой области. Действующее законодательство о выборах, практика его применения, организация и

проведение избирательных кампаний должны совершенствоваться, гарантируя демократизм формирования избираемых органов.

Конституционное право граждан на объединение и свободу деятельности общественных объединений тесно связано с правом избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации и права на участие в референдуме» и статьей 32 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», правом выдвижения кандидатов в депутаты на выборах в органы государственной власти Российской Федерации пользуются политические общественные объединения, устав которых зарегистрирован не позднее, чем за один год до дня голосования. В год выборов обращения граждан к Уполномоченному по поводу ущемления данного права касались, в основном, нарушений порядка регистрации общественно-политических объединений.

Устав общероссийского движения «Отечество» был зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 19 декабря 1998 года. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, заверив, а затем зарегистрировав федеральный список кандидатов избирательного блока «Отечество – вся Россия», допустила указанное общественное объединение к участию в выборах депутатов законодательного органа страны. Данное решение было оспорено гражданином Л. в Верховном Суде Российской Федерации по тем основаниям, что в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации отсчет всех сроков начинается на следующий день после события, а следовательно, установленный законодательством срок (1 год), который должен пройти с даты регистрации избирательного объединения до дня голосования, истекает только 20 декабря 1999 года, то есть на следующий после выборов день. Суд жалобу гр. Л. не удовлетворил и указал, что Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» устанавливает свою собственную, отличную от установленной Гражданским кодексом Российской Федерации, систему исчисления сроков.

Вместе с тем, факт регистрации Минюстом России устава «Отечества» именно 19 декабря 1998 года породил ряд вопросов. Так, к Уполномоченному обратился председатель Общероссийской политической общественной организации «Партия народного капитала» (вх. №КЛ-1135) с жалобой, в которой, в частности, указал, что устав возглавляемой им организации был представлен на регистрацию в Минюст России 18 декабря 1998 года, однако был зарегистрирован лишь 15 января 1999 года. Таким образом, министерство, хотя и не нарушило действующее законодательство при регистрации указанных общественных объединений, но допустило неравный подход по отношению к ним, что явилось отступлением от принципов свободных и справедливых выборов. Препятствием для подобной

практики при рассмотрении Минюстом России уставных документов могло бы стать установление в законе срока для приостановления приема на регистрацию документов политических общественных объединений, могущих претендовать на участие в выборах.

В аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации поступил ряд жалоб граждан на отказ органов государственной власти и местного самоуправления в разрешении на проведение публичных массовых мероприятий.

В жалобах (вх. № М-455, вх. Ф № 176) граждане указывали на несовершенство законодательства субъектов Российской Федерации, регулирующих порядок реализации конституционного права, закрепленного в ст. 30 Конституции Российской Федерации. В результате проверки обращений было установлено следующее.

Порядок организации и проведения такого рода собраний федеральным законодательством не урегулирован. Декларация прав и свобод человека и гражданина, принятая Верховным Советом Российской Федерации 21 ноября 1991 года (ст. 19), Указ Президента Российской Федерации «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования» от 25 мая 1992 года устанавливают, что граждане могут реализовать данное право при условии предварительного уведомления властей. В указе также содержится запрет использования данного права в целях насильственного изменения существующего строя, разжигания расовой, национальной, религиозной, классовой ненависти, для пропаганды насилия и войны.

Некоторые случаи недопустимости проведения публичных массовых мероприятий установлены и в Указе Президента Российской Федерации от 23 марта 1995 года «О мерах по обеспечению согласованных действий органов государственной власти в борьбе с проявлениями фашизма и иных форм политического экстремизма в Российской Федерации» (п. 3, ч. 1).

Указ Президента Российской Федерации от 25 мая 1992 года также определяет необходимость принятия федерального закона, регулирующего данную сферу общественных отношений. На необходимость урегулирования федеральным законом порядка реализации права граждан собираться мирно и без оружия указывают и ст.ст. 55 (ч. 3), 71 (п. «в») Конституции Российской Федерации, которые устанавливают, что регулирование прав и свобод человека и гражданина относится к ведению Российской Федерации, а ограничение прав и свобод человека и гражданина возможно лишь федеральным законом.

В ряде субъектов Российской Федерации приняты и действуют нормативные акты, регулирующие порядок организации и проведения публичных массовых мероприятий. Большая часть данных актов содержит ссылку на то, что они являются «временными» (например, Временное положение о порядке демонстраций и пикетирования на территории Ростовской области, организации и проведения собраний, митингов, шествий, утвержденное Решением Законодательного собрания Ростовской

области от 25 августа 1997 года № 130) либо на действие их до принятия соответствующего федерального закона (Постановление Правительства Москвы от 19 апреля 1994 года «О некоторых вопросах порядка организации и проведения в городе Москве митингов, демонстраций, шествий и пикетирования»). Самый ранний из этих нормативных актов принят в 1991 году (Постановление Президиума Верховного Совета Татарской АССР от 26 июня 1991 года «О порядке проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования в г. Казани»), а последний по времени – в 1999 году (Постановление Администрации города Смоленска от 20 апреля 1999 года «Об утверждении «Временного положения о порядке организации и проведения митингов, собраний, демонстраций, шествий и пикетирования в общественных местах на территории г. Смоленска»).

Большая часть данных нормативных актов тем или иным образом ущемляет конституционное право граждан собираться мирно, без оружия. Так, например, решение Губернатора Санкт-Петербурга от 2 апреля 1999 года «О рассмотрении уведомлений о проведении в Санкт-Петербурге митингов, демонстраций, уличных шествий и пикетирования» содержит указание на то, что компетентные органы государственной власти принимают решения по уведомлению и сообщают об этом заявителю не позднее чем за 5 дней до начала запланированной акции (п.п. 3 и 10 Положения о рассмотрении уведомлений о проведении в Санкт-Петербурге митингов, демонстраций, уличных шествий и пикетирования отраслевыми и территориальными органами Администрации Санкт-Петербурга). Тем самым нормативный акт органа исполнительной власти фактически отменяет уведомительный порядок организации публичных массовых мероприятий, установленный в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 года, а также Указом Президента Российской Федерации от 25 мая 1992 года, и вводит разрешительный порядок, неправомерно ограничивающий права граждан.

Ряд нормативных актов субъектов Российской Федерации (например, Постановление Президиума Верховного Совета Татарской АССР от 26 июня 1991 года «О порядке проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования в г. Казани»), актов органов местного самоуправления (например, Постановление Чебоксарской городской администрации от 15 июля 1996 года «Об осуществлении необходимых мероприятий при организации и проведении митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования в г. Чебоксары», Постановление Главы администрации города Омска от 14 сентября 1995 года «О порядке проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования в городе Омске») не устанавливая порядок организации публичного массового мероприятия, жестко закрепляют возможное место его проведения. Число подобного рода мест колеблется от 5 (Постановление Чебоксарской городской администрации) до 1 (Постановление Главы администрации города Омска). В последнем случае надлежащая реализация конституционного права особенно проблематична в случае, если несколько

общественных объединений различной ориентации одновременно изъявляют желание провести митинг, шествие или демонстрацию. Представляется более правильным закреплять не перечень мест, где могут быть проведены публичные массовые мероприятия, а указывать на недопустимость их проведения в местах, где они могли бы создать угрозу жизни и здоровью граждан, нормальному функционированию государственных органов, а также предприятий, учреждений и организаций.

При организации и проведении митингов, шествий и демонстраций недопустимо также ограничивать круг лиц только представителями зарегистрированных общественных объединений, как это предусмотрено в Положении о порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирования и других подобных акций в г. Волгограде, утвержденном Решением Малого Совета Волгоградского городского Совета народных депутатов и Администрации г. Волгограда от 17 апреля 1992 года. Данный подзаконный акт ущемляет право отдельных групп граждан на организацию публичного массового мероприятия.

Данные положения свидетельствуют о необходимости принятия федерального закона, регулирующего порядок организации и проведения публичных массовых мероприятий на территории Российской Федерации.

Количество обращений об оказании содействия в реабилитации жертв политических репрессий составляет около 20 процентов от всех жалоб, связанных с нарушением конституционных процедур и норм административного права.

Такое положение вызвано, в первую очередь, различием в законодательстве Российской Федерации и государств – республик бывшего СССР. Например, в соответствии с законодательством Украины, не могут быть реабилитированы лица, подвергшиеся репрессиям по национальному признаку, что закреплено в постановлении Верховного Совета Украины от 17 апреля 1991 года «О порядке ввода в действие Закона Украины «О реабилитации жертв политических репрессий на Украине». Закон Украины не предусматривает также специального статуса для лиц, пострадавших от политических репрессий, например, для детей, родители которых были расстреляны или умерли в местах лишения свободы. Таким образом, человек, постоянно проживающий на Украине и получивший в Российской Федерации статус пострадавшего от политических репрессий, не имеет права на социальные льготы и компенсации.

По этому поводу российский Уполномоченный обратился к Уполномоченному по правам человека Верховной Рады Украины с предложением о внесении изменений в законодательство Украины, регулирующее порядок реабилитации жертв политических репрессий. Данный законопроект при поддержке украинского омбудсмана передан на рассмотрение высшего законодательного органа Украины.

Зачастую основанием для отказа в реабилитации служит отсутствие сведений о применении политических репрессий в архивах одного из

субъектов Российской Федерации. Органы внутренних дел не всегда предпринимают должные усилия к поиску необходимой информации.

Гражданка С. (вх. № С-243) обратилась к Уполномоченному с просьбой оказать содействие в реабилитации ее отца. Информационный центр УВД Псковской области ранее отказал ей в просьбе по тем основаниям, что, якобы, отсутствуют документы, подтверждающие факт раскулачивания. Только после обращения Уполномоченного в соответствующие органы, документы были обнаружены, и отец заявительницы был реабилитирован.

Гражданин В. (вх. № В-99) обращался с просьбой о его реабилитации в Комиссию по восстановлению прав реабилитированных жертв политических репрессий при Правительстве Бурятии. Документы были подготовлены и направлены в Прокуратуру Республики Бурятия, однако там они были утеряны. Вмешательство Федерального Уполномоченного помогло положительно разрешить данный вопрос – документы были найдены и гражданин В. реабилитирован.

Нередко органы социальной защиты населения отказывают гражданам, которые в детском возрасте находились в местах лишения свободы вместе с репрессированными родителями, в выплате компенсации. Об одном из таких фактов сообщала Уполномоченному в письме гражданка Н. (вх. №Н-13), Уполномоченный принял данное ходатайство к рассмотрению и обратился в Верховный Суд Российской Федерации с просьбой о принесении протеста на данное судебное решение. Уполномоченный указывал, что компенсация, выплачиваемая гражданину за время нахождения в местах лишения свободы, является компенсацией за моральный вред, причиненный политическими репрессиями, а потому подлежит возмещению в полном объеме, вне зависимости от возраста реабилитируемого. Заместитель председателя Верховного Суда Российской Федерации, согласившись с доводами Уполномоченного, принес протест на незаконное судебное постановление. В результате, права заявительницы были восстановлены.

Можно констатировать, что в осуществлении свободы слова в России имеются определенные достижения.

Однако в этой сфере существуют и серьезные нарушения. Препятствием в реализации свободы слова в России является подчинение многих издательств, телевизионных программ и газет финансовым группировкам, использующим СМИ в своих интересах в целях дезинформации граждан, посягательств на их достоинство. Это отчетливо проявилось в период избирательной кампании в Государственную Думу в декабре 1999 года.

О наличии ограничений в отношении прессы в предвыборный и выборный периоды свидетельствует, например, в своем докладе «Выборы в Государственную Думу» Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ. Выделялись такие регионы, как Республика Калмыкия, Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Приморский край, где

было отмечено больше всего ограничений в работе местных средств информации. Приводится пример с лидером одного из политических блоков, который планировал прибыть 25 ноября в Республику Башкортостан и выступить в передаче местного телеканала «ТВ-6-Уфа». Но программу неожиданно для всех отменили, причем это решение было подтверждено городской администрацией. Местный государственный телеканал отказался сообщать какую-либо информацию о приезде лидера, а местные власти запретили проведение запланированной встречи с избирателями в здании городской администрации.

Существует несколько аспектов проблемы реализации прав граждан на свободу слова и информации. С одной стороны, это право журналиста на доступ к информации и свободное ее распространение, с другой – это право любого гражданина на получение достоверной и объективной информации через средства массовой информации или лично им самим. По закону каждый государственный чиновник обязан предоставить журналисту по его просьбе интересующую информацию за исключением той, которая составляет государственную тайну.

Вместе с тем, ограничение доступа к информации, согласно данным Фонда защиты гласности за 1999 год, является типичным нарушением прав журналистов. Существуют различные формы этого ограничения: отказ на посещение определенных мероприятий и объектов, отказ в аккредитации или лишение ее, прямой отказ в предоставлении информации, часто мотивируемый ее конфиденциальностью и другие.

В исследовании «Измерение свободы слова в России», проведенном Союзом журналистов России совместно с Фондом защиты гласности, говорится о том, что в 51 субъекте Российской Федерации большинство государственных организаций нарушают федеральное законодательство о средствах массовой информации.

По данным независимых исследований, в республиках Адыгея, Башкортостан, в Кабардино-Балкарской и Удмуртской республиках действует местное законодательство о СМИ, противоречащее федеральному. Журналисты часто подвергаются преследованиям в условиях, когда власти стремятся усилить контроль за местными средствами массовой информации. Имеют место случаи, когда по их указанию закрываются некоторые радиостанции и газеты.

Широкий общественный резонанс вызвали события в Екатеринбурге, где в конце сентября 1999 года было совершено нападение на трех сотрудников местных СМИ. Преступление не раскрыто («Коммерсантъ», «Независимая газета», 30.09.99). В ноябре 1999 года в Екатеринбурге был убит заместитель директора телеканала «47-канал» И.Миронюк, контролировавший рекламную службу канала. По мнению сослуживцев Миронюка, убийство связано исключительно с начавшейся предвыборной борьбой («Независимая газета», 22.11.99). Всего же в регионе в 1999 году от рук преступников пострадали 11 журналистов городских и областных средств массовой информации.

Как сообщила «Независимая газета» (28.08.99), во время проведения в г.Уфе съезда блока «Вся Россия» были задержаны и избиты сотрудниками Кировского отделения милиции, известная писательница Ф.Байрамова, а также собственный корреспондент «Независимой газеты» В.Постнова и редактор уфимской независимой газеты «Вместе» В.Шмаков. Эти противоправные действия Уполномоченный расценил как покушение на свободу слова и по материалам статьи направил запрос прокурору Республики Башкортостан Ю.Титову с просьбой проверить указанные факты и принять предусмотренные законом меры.

Защита прав и законных интересов работников средств массовой информации расценивается Уполномоченным как одно из приоритетных направлений его деятельности. Правовое просвещение, создание атмосферы нетерпимости к нарушениям прав человека, оказание помощи конкретным людям – во всем этом необходимо деловое сотрудничество СМИ и института Уполномоченного.

5 октября 1999 года состоялась встреча Уполномоченного с руководителями ведущих российских средств массовой информации. Представители СМИ выразили готовность регулярно предоставлять Уполномоченному эфирное время и страницы изданий в целях информирования населения в области прав человека, более полного освещения деятельности Уполномоченного.

Уполномоченный также сотрудничает с Судебной палатой по информационным спорам при Президенте Российской Федерации, полагая, что ее деятельность направлена на укрепление правовых основ журналистики, на правовое просвещение не только журналистов, но и чиновников, стремящихся ограничить права СМИ, и считает, что цели и задачи, стоящие перед этими институтами по защите информационных прав граждан и средств массовой информации совпадают.

Институт Уполномоченного призван защищать права российских граждан как в момент их нахождения на территории Российской Федерации, так и во время пребывания за пределами России.

В 1999 году к Уполномоченному поступило 44 обращения от российских граждан с информацией о нарушениях их прав административными, правоохранительными и судебными органами государств ближнего и дальнего зарубежья: Республики Казахстан (12 обращений), Республики Беларусь (6), Украины (6), Туркменистана (6), Республики Узбекистан (3), Азербайджанской Республики (2), Латвийской Республики (2), Греции (1), Грузии (1), Республики Молдова (2), США (1), Португальской Республики (1), Республики Польша (1).

В 1999 году завершено рассмотрение 88 жалоб. Для выяснения обстоятельств по этим жалобам были направлены соответствующие запросы в российские министерства и ведомства, представительства Российской Федерации за рубежом, в правозащитные структуры иностранных государств. Ответы по существу поставленных проблем получены, в частности: из Департамента консульской службы Министерства

иностранных дел Российской Федерации – по вопросу розыска родственников российского гражданина Ш. в США (вх. № Ш-252), а также по поводу оказания консульской и юридической помощи гражданке России С. (вх. № С-123), права которой, по ее утверждению, были нарушены правоохранительными органами США; от Генерального прокурора Республики Беларусь – в связи с применением к гражданину России Б. штрафных санкций в этой республике (вх. № Б-175); из Министерства внутренних дел Республики Казахстан и Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан – по жалобе российской гражданки Ш. (вх. № Ш-59), проживающей в Казахстане, на бездействие правоохранительных органов Казахстана при расследовании уголовного дела о гибели ее дочери; из Министерства юстиции Российской Федерации – в связи с просьбой гражданина Грузии Г. (вх. № Г-47) улучшить условия его содержания в следственном изоляторе г. Москвы.

Уполномоченный обратился к Министру образования Российской Федерации и властям Республики Казахстан с просьбой разобраться в ситуации, сложившейся вокруг русскоязычной школы № 2 имени К.Э. Циолковского г. Байконура. Поводом для обращения стало письмо коллектива педагогов и родительского комитета школы, в котором сообщалось, что по решению главы городской администрации обучение в учебном заведении должно производиться на казахском языке. Это означает закрытие школы для 595 школьников, детей военнослужащих, работников космического центра, специалистов и рабочих, реализующих Федеральную космическую программу. Ранее в Байконуре уже были закрыты 3 русские школы.

Уполномоченный в своем обращении подчеркнул, что в соответствии с соглашением между Российской Федерацией и Республикой Казахстан на период аренды комплекса «Байконур» город Байконур в отношениях с Российской Федерацией наделяется статусом, соответствующим городу федерального значения Российской Федерации.

Показателен случай, произошедший с двумя гражданами России, которые более полугода задерживались в португальской колонии на острове Макао (в настоящее время остров находится под юрисдикцией Китайской Народной Республики). Сигналом для действий Уполномоченного стала жалоба от жительницы г. Владивостока гражданки З. о том, что ее сына и его беременную жену, находившихся в туристической поездке в Макао, арестовала местная полиция по подозрению в хранении наркотиков с целью продажи (вх. № 47-3-5). В результате проверки по жалобе удалось выяснить, что следственные действия и задержание российских граждан полиция Макао проводила с нарушением прав обвиняемых на защиту. Обыск был произведен без понятых и адвокатов. Ключи от квартиры, в которой жили российские туристы, имелись и у обслуживающего персонала.

Уполномоченный направил обращение в МИД России, в котором призвал Генеральное консульство Российской Федерации в г. Сянгане принять необходимые меры для восстановления нарушенных прав

российских граждан. Консульство заняло активную позицию, о случившемся был проинформирован Президент Португалии. Это позволило контролировать действия местных властей и избежать нарушений с их стороны существующего законодательства. В результате, по решению суда российские граждане были признаны невиновными, все выдвинутые против них обвинения сняты. Как только судебный процесс был завершен, они выехали в Россию.

В коллективном заявлении, поступившем к Уполномоченному в августе 1999 года от экипажа российского траулера «Тымовск», сообщалось, что судно уже в течение 20 месяцев находится на рейде порта Циндао Китайской Народной Республики. Причиной такой ситуации стал спор между судовладельцами о том, кому в действительности принадлежит траулер и кто должен погасить задолженность за произведенный в местной судовой ремонт. В результате, двадцать четыре россиянина оказались фактически заложниками, для которых стоящее на рейде более полутора лет судно превратилось в плавучую тюрьму. Болезни, голодное существование, издевательства – таков неполный перечень моральных и физических мучений экипажа. Безразличие к судьбе людей привело к трагедии: погиб старший механик.

Произошедшее с российскими моряками Уполномоченный расценил как грубейшее нарушение прав человека и потребовал от властей Сахалинской области, к одному из портов которой приписано судно, принять необходимые меры по вызволению экипажа и доставке его на родину. Он также отметил, что необходимо провести немедленное расследование вопиющего произвола и наказать виновных.

В настоящее время экипажу траулера «Тымовск» оказана необходимая помощь. Судно вернулось в Россию. Сотрудники рабочего аппарата Уполномоченного продолжают контролировать ситуацию (помимо «Тымовска», в сходном положении находятся еще несколько российских судов), с тем, чтобы права российских граждан за рубежом были соблюдены.

Длительное отсутствие в составе Европейского Суда по правам человека судьи от Российской Федерации существенно ущемляло права наших граждан на свободный доступ к правосудию на общеевропейском уровне. В 1999 году Уполномоченный дважды обращался к Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину с просьбой ускорить представление кандидатур в Совет Европы для избрания российского судьи.

21 сентября 1999 года в результате состоявшегося на заседании Парламентской Ассамблеи Совета Европы голосования большинством голосов судьей от России был избран доктор юридических наук А.И. Ковлер. Наличие судьи от России, несомненно, будет способствовать законному и справедливому рассмотрению жалоб наших граждан в Европейском Суде по правам человека. Тем более, что в настоящее время там находится более двух тысяч обращений граждан из Российской Федерации, отдельные из них приняты к рассмотрению.

Одна из задач Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации состоит в том, чтобы способствовать восстановлению нарушенных прав граждан. Но стратегическим направлением деятельности всех государственных и негосударственных структур, самого гражданского общества должно быть недопущение нарушений прав и свобод человека. Положения Конституции нашей страны о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, должны быть святы и обязательны для всех.

IV. Правовое просвещение в области прав человека

Формирование правового государства и гражданского общества невозможно без массового участия в этом процессе граждан страны, их активной позиции в отстаивании своих прав, в борьбе против произвола и беззакония должностных лиц.

В последние годы в Российской Федерации принято большое количество новых нормативных правовых актов, непосредственно затрагивающих права и свободы человека. Однако не всегда они доступны для значительной части населения, в том числе и по причине высокой стоимости изданий, в которых эти акты публикуются.

Просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты – стратегическое направление деятельности Уполномоченного. Именно просвещение, воспитание и образование в области прав человека являются идейным инструментом построения правового государства, гарантией реализации этих прав. Деятельность по утверждению в обществе универсальных ценностей, формированию правосознания и правовой культуры должна строиться на основе гуманистических общечеловеческих и национальных идеалов народов России.

Права и свободы человека представляют собой не только юридические принципы и нормы, но и систему мировоззренческих нравственных категорий. Современная доктрина прав человека базируется на принципах уважения человека, равенства всех людей в правах, неотчуждаемости прав и свобод человека, ответственности личности перед обществом. Идея высшей ценности человека, его достоинства, прав и свобод независимо от каких-либо различий является основой общественного согласия, залогом гражданского мира, внутривластной стабильности. Культура прав человека, культура мира призваны способствовать становлению демократического общества, нейтрализации причин и условий, способствующих возникновению социальных и международных конфликтов, национального и регионального сепаратизма.

Во Всеобщей декларации прав человека, принятой Организацией Объединенных Наций в 1948 году, содержится призыв ко всем народам и государствам содействовать уважению прав и свобод человека как основы справедливости и мира путем просвещения и образования. Венская всемирная конференция по правам человека (1993г.) в Декларации и Программе действий обратила особое внимание на необходимость обучения

правам человека и призвала «все государства и учреждения включать вопросы прав человека, гуманитарного права, демократии и законности в учебные программы всех учебных заведений». Права и свободы человека, ценности демократии, культура мира приобретают в документах международных организаций статус универсальных целей и принципов, признаваемых большинством государств.

Обращение к проблемам прав человека и гуманистическим ценностям для России актуально и потому, что идеи антисемитизма и национализма, этнической нетерпимости и сепаратизма овладели умами определенных слоев населения и, что особенно тревожно, умами части молодежи. Определенная часть молодых людей вовлекается в экстремистские организации, незаконные военизированные формирования.

Этим реальным угрозам для современной России и для ее будущего следует противопоставить наряду с законодательными и административными мерами, гуманистические и нравственные ценности философии прав человека.

В нашей стране принят ряд документов о введении в образовательный процесс знаний о правах человека. Проблематика прав человека в общеобразовательных школах включена в курсы «История», «Граждановедение», «Обществознание», «Основы права». Положительный опыт непрерывного правового обучения с 1-го по 11-й класс накоплен в Санкт-Петербурге и в других городах страны.

В подведомственных МВД России высших учебных заведениях и институтах созданы кафедры прав человека, читаются спецкурсы, а в учебных заведениях системы Министерства обороны Российской Федерации вводится курс международного гуманитарного права. Такая же работа ведется и в гражданских учебных заведениях. В 1999 году был издан ряд учебников по курсу «Права человека» в вузах Москвы, Нижнего Новгорода, Саратова. Целесообразно эти нововведения поддержать и другим высшим учебным заведениям страны.

Эффективной формой распространения и углубления знаний о правах человека можно считать создание в юридических вузах соответствующих кафедр. В качестве примера можно назвать кафедру прав человека Волгоградского юридического института МВД России. Создание ее в 1989 году было смелым решением тогдашнего МВД СССР и, как показало время, вполне оправданным.

В институте государства и права РАН, в ряде вузов страны проводятся научные исследования по проблематике прав человека. Однако отсутствует координация этих исследований, некоторые из них недостаточно связаны с правозащитной практикой. По мнению Уполномоченного, желательно учреждение общероссийского научного центра Института прав человека, который стал бы координатором всей научно-исследовательской работы в этой сфере.

1-3 сентября 1999 года по инициативе Уполномоченного в школах г. Москвы в рамках комплексной городской программы «Москва на пути к

культуре мира» была проведена учебно-просветительская акция «Права человека каждый день». Сотрудники аппарата Уполномоченного провели беседы со старшеклассниками шестидесяти школ столицы, рассказали об институте Уполномоченного и его деятельности по защите прав граждан. Они передали в школы 40 наименований нормативной, методической, просветительской литературы в количестве 6,6 тыс. экземпляров, в том числе: «Конвенция о правах ребенка» – 3,7 тыс. шт., Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», пособия «Преподавание прав человека в 5-9 классах средней школы», «Права человека. Методика преподавания в школе для 9-11 классов» и др.

В начале учебного года Уполномоченный выступил перед студентами и преподавателями Московского государственного социального университета, затем подобные выступления состоялись в Российском государственном гуманитарном университете, Московском государственном институте международных отношений, Московском доме ученых, Белорусском государственном университете, ряде федеральных министерств и ведомств. Лекции по защите прав человека были прочитаны также сотрудниками аппарата Уполномоченного в вузах г. Москвы и г. Кирова. В аппарате Уполномоченного прошли практику 10 студентов юридического факультета Российского государственного гуманитарного университета (г. Москва) и 4 студента юридического факультета Московского городского педагогического университета.

Активно развивается сотрудничество в области обучения правам человека с международными организациями – Европейским Союзом, Советом Европы, ЮНЕСКО, Детским фондом ООН, Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека, Международным Комитетом Красного Креста. С помощью этих организаций в последние годы проведены в разных регионах России конференции, учебные семинары по правам человека, правам ребенка, изданы информационные, учебные и методические материалы.

Имеющийся опыт обучения правам человека был обобщен и обсужден в ходе IX Международной сессии «Права человека, культура мира – содержание и методы обучения» (г. Москва, 29 ноября – 3 декабря 1999г.), организованной с участием аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. На сессии присутствовало более 350 человек из 55 субъектов Российской Федерации, 6 стран СНГ, 8 стран дальнего зарубежья и стран Балтии.

Перед слушателями выступили должностные лица государственных органов и известные специалисты в области права, политологии, педагогики, прав человека: Тиунов О.И. – Судья Конституционного Суда РФ, Разумов С.А. – Судья Верховного Суда РФ, Ясин Е.Г. – Научный руководитель Высшей Школы Экономики, Горячев Ю.А. – Заместитель Председателя Московского комитета образования, Оскоцкий В.Д. – Член Комиссии по помилованию при Президенте РФ, Кабатченко М.В. – Президент Международного движения «Педагоги за мир и

взаимопонимание», Кириенко С.В. - лидер «Союза правых сил» и др. В работе сессии участвовали представители международных организаций: ООН, ЮНЕСКО, Совета Европы, Международного Комитета Красного Креста, Европейской Комиссии, Международного общества прав человека, Института «Открытое общество» и др. Участники встретились с известными авторами просветительских материалов и учебных пособий по правам человека, праву, получили около четырех тысяч экземпляров специальной литературы.

В ходе сессии был одобрен проект Конвенции о миротворческом воспитании, поддержано инициативное предложение Санкт-Петербургского юридического института Генеральной прокуратуры Российской Федерации и других учреждений о проведении конкурса на лучшую студенческую работу по правам человека в вузах России, государств-участников СНГ и стран Балтии.

Вместе с тем, ситуация в сфере просвещения в области прав человека в целом не может быть признана удовлетворительной. Отсутствует последовательность в выполнении обязательств и рекомендаций ООН, ЮНЕСКО, Совета Европы, СБСЕ/ОБСЕ со стороны Российской Федерации по распространению знаний о правах человека, обучению различных групп населения. Не используются Рекомендации Совета Европы «О преподавании и изучении прав человека в школах», а также «План действий на Десятилетие образования в области прав человека Организации Объединенных Наций. 1995-2004 годы».

В настоящее время преподавание прав человека стимулируется лишь соответствующей инициативой руководителей образовательных учреждений. Оно сдерживается отсутствием подготовленных кадров. В большинстве педагогических вузов обучение будущих педагогов правам человека, правам ребенка ни в содержательном, ни в методическом аспектах практически не ведется. Вступление России в Совет Европы означает, что Министерство образования должно дать выпускнику школы и вуза знания о Европейской конвенции о правах человека и механизмах их защиты посредством Европейского Суда по правам человека.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации считает, что есть необходимость и возможность заложить нормативные основы обучения правам и свободам человека посредством федерального компонента стандартов образования и примерных программ. С этой целью аппаратом Уполномоченного разработан и направлен руководству Минобразования России пакет конкретных предложений по введению проблематики прав человека в образовательные стандарты. Представляется необходимым ввести преподавание учебной дисциплины «Права человека» во всех образовательных учреждениях страны. В высших юридических учебных заведениях целесообразно создать специальные кафедры «Права человека», выполняющие методологические функции, обобщающие знания, полученные за все годы обучения по данной проблематике. Должна быть разработана и принята Федеральная программа просвещения и образования в

области прав, свобод и обязанностей человека и гражданина. В нее будут включены учебные курсы, работа средств массовой информации, издательств, общества «Знание», разносторонняя деятельность неправительственных и государственных структур по формированию гуманного гражданского общества, где будут уважаться человек, его права, свободы, достоинство и доброе имя.

В рамках информационно-просветительской деятельности следует также рассматривать участие Уполномоченного и сотрудников аппарата в работе форумов, конференций и семинаров, проведенных в 1999 году в связи с 50-летием Совета Европы и 3-й годовщиной вступления России в эту международную организацию. Среди них:

- международная научная конференция «Права человека в России: декларации, нормы и жизнь» (г. Москва, 17-18 февраля 1999г.);
- научно-практическая конференция «Россия и Совет Европы» (г. Москва, 18 марта 1999 г.);
- международная конференция «Проблемы культуры мира, прав человека и демократии в Вооруженных Силах, органах внутренних дел и службах безопасности Российской Федерации» (г. Москва, 21-23 апреля 1999 г.);
- всероссийская конференция «Права человека в субъектах Российской Федерации» (г.Москва, 13-14 мая 1999 г.);
- международная конференция «Конфликтология как составляющая гражданского воспитания молодежи» (г.Москва, 18-21 мая 1999 г.);
- международная конференция «Россия и Европейская социальная хартия: новые возможности защиты прав детей, женщин, семей и безработных» (г. Москва, 31 мая-2 июня 1999 г.);
- «круглый стол» Международной Лиги Защиты Культуры «Защита детей – защита будущего» (г. Москва, 2 июня 1999г.);
- всероссийская конференция по проблемам отмены смертной казни (г. Москва, 3-4 июня 1999 г.);
- международная конференция «Становление и развитие института уполномоченных по правам человека в Российской Федерации на федеральном и региональном уровнях» (г. Москва, 17-18 июня 1999 г.);
- международная конференция «Социальные реформы в России: к лучшей защите наиболее уязвимых групп населения» (г. Москва, 20-21 октября 1999 г.);
- семинар редакторов и руководителей пресс-служб Главного управления исполнения наказаний Минюста России (г. Москва, 25-30 октября 1999 г.);
- учебный международный семинар «Функционирование контрольных механизмов Европейского Суда по правам человека» (г. Москва, 1-3 ноября 1999 г.);
- международный «круглый стол» «Духовные и правовые основы защиты от дискриминации» (г. Москва, 23-24 ноября 1999 г.);
- межрегиональный семинар сотрудников территориальных органов Сибири и Дальнего Востока ГУИН Минюста России «Актуальные проблемы

совершенствования воспитательной работы с осужденными и пути их разрешения» (г. Абакан, Республика Хакасия, 17-19 ноября 1999 г.);

- конференция «Соблюдение законности при исполнении наказаний – основная задача администрации пенитенциарных учреждений» (г. Москва, 9-10 декабря 1999 г.).

Правовому просвещению населения способствовало опубликование в «Российской газете», а также издание в виде отдельной брошюры «Доклада о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 1998 году» и специального доклада Уполномоченного «О соблюдении прав граждан, страдающих психическими расстройствами». Эти материалы были направлены в научные и публичные библиотеки, юридические вузы, в библиотеки воинских частей Минобороны России, исправительных учреждений ГУИН Минюста России.

В целях освещения деятельности Уполномоченного в 1999 году было выпущено четыре номера информационного бюллетеня «Права человека в России». Однако в силу определенных трудностей он пока выходит малым тиражом и рассылается только ограниченному числу адресатов.

Как показывает практика деятельности аппарата Уполномоченного, встречи с гражданами во время командировок и проведение разнообразных мероприятий, многие россияне не знают, и потому не могут использовать все законные возможности по защите своих прав. Еще меньше граждане России знают о международных правозащитных механизмах, о работе Европейского Суда по правам человека. В целях правового просвещения в 1999 году аппаратом Уполномоченного был подготовлен и распространен информационно-справочный материал, разъясняющий гражданам структуру и функции Европейского Суда, – брошюра «Европейский Суд по правам человека: порядок обращения».

Следуя международным обязательствам нашего государства распространять знания о правах человека, и мандату Уполномоченного по содействию правовому просвещению, Уполномоченный взял на себя инициативу неофициального перевода на русский язык последних рекомендаций Совета Европы по обучению правам человека.

Изданы материалы под рубрикой «Библиотека Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации». Первыми публикациями стали сборник основополагающих документов, договоров России о дружбе и сотрудничестве с государствами СНГ «Обеспечение прав человека в Содружестве Независимых Государств» и монография «Проблемы прав человека в СССР и России».

Одним из способов информирования граждан по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты являются обращения Уполномоченного к общественности через средства массовой информации.

В 1999 году в средствах массовой информации было опубликовано более 200 материалов о деятельности института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. В «Российской газете» и «Парламентской газете» опубликовано 10 официальных документов – заключений, заявлений

и обращений Уполномоченного. Проведены две прямые телефонные линии с читателями газет «Труд» и «Комсомольская правда». Более 50 выступлений Уполномоченного прозвучало в прямом эфире на радио («Эхо Москвы», «Радио России») и главных телевизионных каналах. Через центральные информационные агентства ИТАР ТАСС, РИА «Новости», Интерфакс прошло более 400 сообщений. Материалы о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации были опубликованы на английском языке в «Бюллетене Европейского омбудсмана». Уполномоченный провел 16 пресс-конференций, посвященных актуальным проблемам соблюдения прав и основных свобод человека в Российской Федерации.

Заключение

Завершившийся 1999 год стал еще одним звеном в цепи российских реформ последнего десятилетия XX века. Как и предшествующие годы, он был наполнен бурными, противоречивыми, а подчас и трагичными событиями. Итоги года неоднозначно воспринимаются в расколотом и политизированном общественном сознании России. Для одних важным является тот факт, что еще сохраняется данный 8-10 лет назад импульс к реформам и изменениям, к строительству нового государства и нового общества. И это питает их надежду и веру в возможность возрождения России. Другие же, указывая на сохраняющуюся тяжелейшую экономическую обстановку, недостаточную политическую стабильность, глубокий духовно-идеологический кризис, отказывают реформам в праве на существование, призывают к смене курса.

Прошедший год имеет и свои отличительные особенности: продолжающаяся чеченская война, дестабилизирующая общественно-политическую обстановку на всем Северном Кавказе и горестным эхом отзывающаяся по всей России; мучительное преодоление последствий финансового кризиса августа 1998 г.; отсутствие поступательных тенденций в экономическом развитии страны; парламентские предвыборные баталии, сопровождавшиеся беспрецедентно грязной информационной войной; наконец, досрочное прекращение первым Президентом Российской Федерации своих полномочий, открывшее предвыборные битвы за российский политический Олимп.

В столь сложной ситуации, характерной в целом для 90-х годов XX в., чрезвычайно медленно складываются объективные основы, позволяющие прижиться на российской почве идее прав человека и обеспечить высокую степень их соблюдения в стране, которая, потеряв свое старое лицо, так и не обрела до сих пор новое. Подчас процесс выстраивания государственной правозащитной системы приобретает характер спорадических акций и хаотических действий, сопровождается приливом и откатом заинтересованности. Не хватает последовательности в развитии законодательной базы, охраняющей и защищающей права и свободы человека.

И все же, для тех, кто борется за права человека и гражданина, добиваясь их реализации в жизни российского общества, истекший период никак нельзя считать потерянными. Можно утверждать, что на сегодня в целом завершён первоначальный этап становления нового для России правозащитного института - института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Развивается необходимое взаимодействие Уполномоченного с властными органами, с законодательной, исполнительной и судебной властью на федеральном и региональном уровнях для обеспечения наиболее благоприятных условий защиты и восстановления прав гражданина.

Аппарат Уполномоченного вписался в структуру российской государственности и, став ее необходимым элементом, может обеспечивать защиту прав человека в случае их нарушения со стороны государства, отдельного чиновника или органов местного самоуправления. С институтом Уполномоченного считаются, к его предложениям и рекомендациям прислушиваются. Предприняты первые шаги и в формировании общефедеральной системы Уполномоченных по правам человека. В настоящее время Уполномоченные имеются в шести субъектах РФ. Объединение усилий Уполномоченных, которые имеют общие цели, равные возможности и средства, существенно приблизит нас к реализации идеалов правозащитной деятельности. Развиваются и укрепляются связи и деловое сотрудничество с общественными объединениями, чьим призванием и предназначением является защита прав человека. Все более заметную роль в утверждении идеалов прав человека и гражданина играют российские средства массовой информации. Ради интересов Отечества и граждан страны сегодня жизненно необходимо единение и совместное служение гуманным целям всех тех организаций, объединений и отдельных лиц, которые верны правозащитным идеалам и принципам и отстаивают их.

Через Федерального Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации осуществляется связь и взаимодействие с общеевропейской правозащитной системой. Уполномоченный становится защитой и для тех российских граждан, которые в силу различных причин находятся за границей и чьи права там порой нарушаются. Расширяющееся сотрудничество с мировыми и региональными межправительственными и неправительственными правозащитными организациями, с национальными омбудсманами европейских стран и стран Содружества Независимых Государств помогает увидеть пробелы в национальном законодательстве в сфере прав человека и наметить первостепенные задачи по его совершенствованию. Вместе с тем, через Федерального Уполномоченного мировая общественность имеет возможность получать разнообразную информацию о состоянии прав человека в Российской Федерации, и одновременно, познакомиться с мнением россиян о соблюдении прав человека в той или иной точке земного шара.

Усилиями Уполномоченного и его рабочего аппарата через отечественные средства информации, а также посредством участия в

многочисленных публичных мероприятиях удалось донести до российской общественности информацию о новом конституционном институте: его правах, задачах и возможностях в деле оказания правовой помощи гражданам. Подтверждение этому видится в том, что к Уполномоченному в трудных для себя обстоятельствах все чаще и чаще обращаются граждане России. Заявления рассматривались либо непосредственно Уполномоченным и его аппаратом, либо, по представлению Уполномоченного, соответствующими органами государственной власти и местного самоуправления, правоохранительными инстанциями. В результате удалось добиться восстановления нарушенных прав примерно каждого пятого из общего числа обратившихся граждан. Достичь таких результатов было бы невозможно без помощи со стороны Администрации Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации, федеральных министерств и ведомств, органов прокуратуры и суда, администраций субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, к которым Уполномоченный обращался за поддержкой и помощью. Те заявления, по которым в истекшем году не удалось добиться положительного результата, находятся на контроле в аппарате Уполномоченного, и по ним в дальнейшем будет продолжаться необходимая работа.

В 1999 году Уполномоченный не только обращался в различные властные инстанции по конкретным вопросам соблюдения прав человека и жалобам отдельных граждан, но и направлял Президенту России, в Правительство Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу, главам администраций субъектов Российской Федерации, заинтересованным министерствам и ведомствам обобщенные материалы и информации, связанные со случаями массового и грубого нарушения прав и свобод человека и гражданина, а также предложения по внесению дополнений и изменений в ныне действующее российское законодательство. В настоящее время реально существует необходимая каждому человеку и всему обществу в целом деловая связь между Федеральным Уполномоченным, с одной стороны, и государственными органами всех ветвей российской власти, с другой. Уполномоченный надеется, что, во-первых, установившиеся в течение прошедших полутора лет взаимопонимание и взаимодействие с органами власти будет продолжено в интересах граждан, общества и государства, во-вторых, что приведенные в докладе факты о нарушениях прав человека будут восприняты как призыв к взаимному сотрудничеству на пути их устранения во имя общих целей – формирования демократического общества и правового государства в России, повышения ее международного авторитета.

Осуществляемая в течение года деятельность Федерального Уполномоченного выявила ряд проблем, связанных с несовершенством российского законодательства. Многих нарушений прав граждан можно было бы избежать, если бы были приняты Земельный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, третья часть

Гражданского кодекса Российской Федерации, Трудовой кодекс Российской Федерации и некоторые другие важнейшие законодательные акты. Здесь объективно заключена возможность для развития сотрудничества института Уполномоченного с законодательной ветвью власти, прежде всего, с новым составом Государственной Думы Федерального Собрания.

Жизнь подсказывает, что нуждается в определенной корректировке и Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Это необходимо, прежде всего, в направлении расширения возможностей влияния Уполномоченного на должностных лиц, действие (или бездействие) которых приводит к нарушению прав граждан; в предоставлении Уполномоченному права законодательной инициативы и расширения его возможностей для обращения в Конституционный суд Российской Федерации в том числе и по вопросам толкования действующего российского законодательства и международных договоров, подписанных Российской Федерацией. Часть из этих проблем при взаимной доброй воле можно решать в оперативном порядке, в отношении других потребуются внесение дополнений в Конституцию Российской Федерации.

В качестве ближайшей задачи следует рассматривать разработку и принятие Федерального закона «Об основах деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации». Это позволило бы на единой правовой базе выстроить целостную и упорядоченную систему защиты прав граждан, как на общефедеральном, так и на региональном уровнях. Многие из возникающих проблем могли бы быть решаемы без промедления уже на местах, без того чтобы непременно направлять их в «центр», и тем затягивать оказание конкретной и оперативной помощи заявителям.

В наступившем новом отчетном периоде Уполномоченный видит в числе приоритетных следующие задачи:

- Добиваться всеми доступными средствами прекращения нарушений прав человека на территории Российской Федерации, связанных с проведением антитеррористических операций, с военными конфликтами и иными силовыми акциями;
- Способствовать устранению массовых нарушений прав трудящихся в сфере социально-экономических отношений;
- Всемерно защищать и предпринимать необходимые меры по восстановлению прав социально уязвимых категорий (пенсионеры, ветераны труда и войны, инвалиды и больные, малообеспеченные семьи и дети);
- Проявлять внимание к положению лиц, находящихся в следственных изоляторах, местах лишения свободы, психиатрических учреждениях и добиваться приведения условий их содержания в соответствие с общеевропейскими нормами;
- Стремиться к углублению взаимодействия с законодательными, исполнительными и судебными органами власти и управления (на

федеральном и региональном уровнях) в деле обеспечения прав человека и гражданина в Российской Федерации;

- Отстаивать и повышать роль и значение института Уполномоченного по правам человека как органа призванного обеспечить дополнительные гарантии государственной защиты прав и свобод граждан;

- Используя предоставленные российским законодательством возможности, требовать и добиваться от государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц всемерного соблюдения и уважения прав и свобод граждан;

- Осуществлять мониторинг вносимых в Федеральное Собрание на рассмотрение и утверждение текстов законопроектов и международных договоров Российской Федерации, затрагивающих права и свободы человека, и в случае необходимости вносить необходимые предложения по их совершенствованию;

- Укреплять сотрудничество в сфере прав человека со странами-членами Содружества Независимых Государств, национальными омбудсманами в европейских странах, международными (правительственными и неправительственными) правозащитными организациями в целях объективного информирования их о состоянии прав человека в Российской Федерации и постепенного приведения российского законодательства в соответствие с общепринятыми международными стандартами в области прав человека;

- Продолжать развивать и расширять связи со средствами массовой информации в Российской Федерации в целях информирования общественности о состоянии и наиболее острых проблемах в сфере прав человека в России, о деятельности Федерального Уполномоченного и его рабочего аппарата по защите прав граждан;

- Предпринимать усилия в деле развития правового просвещения населения по вопросам содержания, обеспечения и защиты прав и свобод граждан РФ, при этом обращая особое внимание на организацию просветительской деятельности в образовательных учреждениях, в органах государственной власти и местного самоуправления.

Для России, переживающей сложные времена своей истории, жизненно необходимо новое видение своей будущности. Должен быть принят россиянами тот искомый национальный идеал (национальная идея), необходимость которого предощущается обществом, и который может придать смысл бытия каждому гражданину и каждому из народов, что волей истории объединились в единое государство. Наверное, для этого потребуется время, не обойдемся мы без споров и дискуссий, но, думается, для всех сегодня очевидно, что сердцевиной образа новой России, России XXI века должна стать идея прав человека. Не откладывая дела на потом, внося посильный вклад в обеспечение прав, свобод человека и гражданина в Российской Федерации теперь и сейчас, мы совершенствуем наше настоящее, создавая реальную возможность для того, чтобы вместе строить

будущее для современных и последующих поколений – демократическое общество и правовое государство в Российской Федерации.

Уполномоченный
по правам человека в Российской
Федерации О.О. Миронов