

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

ВСТУПЛЕНИЕ

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

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

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

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

В Альтернативном докладе широко использовались сведения, предоставленные целым рядом российских правозащитных и других неправительственных организаций, на что в тексте сделаны ссылки в соответствующих разделах. Отсутствие ссылки на источник информации означает, что сведения предоставлены одной из организаций-авторов доклада. За дополнительной информацией можно обратиться в Московскую Хельсинкскую группу по адресу mhg-main@online.ptt.ru.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³ Ibid.

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

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

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

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

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

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

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

СТАТЬЯ 2

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

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

Но, тем не менее, от гарантированных российским законодательством принципов неотчуждаемости и всеобщности основных прав и свобод на практике систематически отступают. Нарушения возникают в связи с непризнанием со стороны публичной власти (государства и муниципальных властей) наличия основных прав и свобод у больших категорий лиц. Дискриминационному обращению подвергаются по следующим признакам: отсутствие (1) документов, удостоверяющих личность, (2) места жительства (регистрации по месту жительства), (3) гражданства; а также (4) принадлежность к определенной этнической группе или (5) к общественному объединению.

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

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

¹ См. также комментарий к ст. 26 МПГПП.

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

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

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

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

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

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

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

В то же время иностранные граждане, постоянно живущие в РФ, ограничены в праве покидать страну, им необходимо получать выездные визы. Лица без гражданства, постоянно живущие в РФ, практически лишены права выезда из РФ из-за того, что выдаваемые им удостоверения личности серии «А» не представлены международному сообществу.

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

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

² См. комментарий к ст. 12 МПГПП.

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

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

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

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

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

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

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

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

Конституционный суд РФ многократно ссылаясь в своих постановлениях и определениях на положения Международного пакта о гражданских и политических правах. Редкие ссылки такого рода имеются также в постановлениях пленума Высшего арбитражного суда РФ и пленума Верховного суда РФ. Постановления пленумов содержат разъяснения по вопросам судебной практики, фактически обязательные для нижестоящих судов.

Тем не менее судебная и правоприменительная практика показывает, что при конкуренции международных и национальных норм органы власти, суды и правоохранительные органы, как правило, отдают предпочтение положениям национальных законодательных и подзаконных актов. Причина такой ситуации в том, что для оценки успешности деятельности чиновников, судей, сотрудников правоохранительных органов используются ведомственные показатели, не предусматривающие в качестве критерия оценки соблюдение прав человека. Кроме

³ См. комментарий к ст. 26 МПГПП.

того, возможность граждан оказывать влияние на деятельность органов власти, судов и других государственных учреждений незначительна и продолжает уменьшаться из-за последовательного усиления контроля со стороны исполнительной власти за формированием и деятельностью судов.

3. Каждое участвующее в настоящем Пакте Государство обязуется:

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

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

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

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

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

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

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

Права человека защищаются в общем судебном порядке. Но судебная форма защиты прав бывает недостаточной в связи с низкой эффективностью исполнения судебных решений, особенно в том случае, когда должником выступает государство, которое должно выплатить компенсации или иные денежные обязательства. Примером неисполнения решения, по которому обязанной стороной выступает РФ, является дело «Бурдов против РФ», которое рассматривалось в Европейском суде по правам человека. Должником Бурдова являлся Фонд социального страхования, который финансируется из бюджета РФ, но бюджет местного отдела социального страхования формировался в течение двух лет без учета суммы долга Бурдову, поэтому Бурдов был вынужден обжаловать действия судебных приставов и направить жалобу в ЕСПЧ.

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

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

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

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

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

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

СТАТЬЯ 3

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

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

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

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

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

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

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

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

Результаты мониторинга ситуации с дискриминацией в отношении женщин, осуществленного Московской Хельсинкской группой совместно с региональными женскими организациями в 20 регионах РФ в 2002 г., свидетельствуют, в частности, о том, что ни в одном из исследованных регионов также не существует антидискриминационных нормативных актов.

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

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

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

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

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

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

⁷ Информация, собранная в ходе мониторинга ситуации с дискриминацией женщин в России (см. в наст. сб. «Положение женщин»).

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

СТАТЬЯ 4

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

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

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

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

* * *

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

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

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

Власти РФ избегают словосочетания «вооруженный конфликт», иначе неизбежно нужно было бы признать наличие *сторон* в конфликте. Таким образом с повестки дня снимается вопрос о политическом урегулировании: с бандитами и террористами переговоры невозможны. Определение «террористы»¹⁷ вместо «сепаратисты» (оче-

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁶ В частности, обязательства в рамках ОБСЕ.

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

видно, справедливого и нейтрального) используется для того, чтобы вывести представителей чеченской стороны из контекста гуманитарного права и сделать их объектом полицейской операции.

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

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

На территории ЧР номинально существуют и действуют де-факто две системы государственной власти и управления. Суверенитет Чечни был в одностороннем порядке провозглашен 1 ноября 1991 г. указом президента Д. Дудаева, международным сообществом республика признана не была. Попытка федерального центра решить проблему чеченского сепаратизма силой, предпринятая в 1994 г., привела к кровопролитному вооруженному конфликту. 31 августа 1996 г. стороны подписали в г. Хасавюрте мирные соглашения, предусматривавшие определение статуса Чечни в ходе переговоров в течение пяти лет, был установлен принцип «отложенного статуса». 12 мая 1997 г. президентами Б. Ельциным и А. Масхадовым²² был подписан «Договор о мире и принципах взаимоотношений между Российской Федерацией и Чеченской Республикой Ичкерия». В статьях 1, 2 договора зафиксированы обязательства сторон «навсегда отказаться от применения и угрозы применения силы при решении любых спорных вопросов» и «строить свои отношения в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права».

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

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

* * *

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

Закон не был использован по прагматическим соображениям. Во-первых, он не предусматривает привлечения армии, допуская использование только внутренних войск МВД²⁴. Во-вторых, в 1999 г. исполнительная власть не была уверена, что указ о ЧП будет утвержден Советом Федерации, как того требует российское законодательство²⁵. В-третьих, власти не желали парламентского контроля за действиями в регионе. Наконец, в-четвертых, в ст. 8, 17, 18 и др. Закона «О чрезвычайном положении» был четко и последовательно представлен правовой режим ЧП: необходимость точного указания государственных органов, ответственных за осуществление соответствующих мероприятий; изложение в Указе перечня чрезвычайных мер, исчерпывающего списка временных

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

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

²⁰ Резолюция ПАСЕ от 25 января 2001 г.

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

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

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

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

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

ограничений прав и свобод граждан. Закон устанавливал гарантии прав граждан и механизмы их защиты²⁶. Все это, безусловно, связывало руки федеральным силовым структурам и ограничивало возможный произвол.

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

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

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

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

* * *

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

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

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

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

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

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

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

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

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

сти и правопорядка при проведении специальных операций и адресных мероприятий в населенных пунктах Чеченской Республики».

Нельзя не согласиться с формулировками приказа № 80:

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

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

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

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

* * *

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

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

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

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

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

* * *

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

СТАТЬЯ 6

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

* * *

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

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

Федеральное командование пыталось воспрепятствовать выходу гражданского населения из зон боевых действий. Так, 25 сентября 1999 г. приказом генерала В. Шаманова, командующего группировкой федеральных сил «Запад», был воспрещен выход жителей Чеченской Республики на территорию сопредельных субъектов Российской Федерации³⁷. Не были организованы «гуманитарные коридоры» для выхода людей, артиллерия и авиа-

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

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

³⁴ Данные ПЦ «Мемориал» и Human Rights Watch.

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

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

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

ция наносили удары по дорогам. Так были расстреляны колонны беженцев на трассе Ростов—Баку в районе с. Шаами-Юрт, в результате чего погибли десятки человек³⁸. Эти беженцы скопились на дороге после объявления о том, что в этот день на перекрытой неделей ранее границе с Ингушетией будет открыт пропускной пункт.

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

* * *

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

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

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

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

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

* * *

В ходе второй чеченской войны массовый характер приняли исчезновения людей, задержанных сотрудниками федеральных силовых структур. Исчезали люди, задержанные в районах боевых действий и доставленные в расположение воинских частей. Исчезали задержанные в ходе «зачисток» населенных пунктов. Исчезают люди, которых по ночам увозят приезжающие на бронетранспортерах вооруженные сотрудники федеральных силовых структур в масках. Во всех официальных органах отрицают свою причастность к задержаниям. Иногда родственники потом находят тела исчезнувших со следами жестоких пыток и насильственной смерти. Чтобы исключить опознание, зачастую тела взрывают. В тех случаях, когда удается проследить судьбу задержанных, выясняется, что их отвозили в расположение воинских частей, в комендатуры и т. п. Там их допрашивали, некоторое время содержали, а затем уничтожали. Силовые структуры, действующие вне норм права, совершающие незаконные задержания, «форсированный допрос» и внесудебные казни, нередко называют «эскадронами смерти»⁴⁵. В данном случае речь также идет не об «эксцессах исполнителя», но о системе. Свидетельства координации работы «эскадронов смерти» по понятным причинам получить значительно сложнее: это звено остается «черным ящиком», существование которого, тем не менее, можно считать установленным. Тела людей, задержанных в разное время в разных местах, нередко находят потом в одном захоронении. Т. е. существуют некоторая система мест содержания и структура, координирующая дознание и определяющая дальнейшую судьбу задержанных⁴⁶.

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

* * *

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

³⁹ Ст. 13 ч. 2.

⁴⁰ В настоящее время ожидается слушание этого дела в ЕСПЧ.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

* * *

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

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

* * *

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

* * *

Комитет изъявил желание узнать о планах Российской Федерации по отмене смертной казни и ратификации Второго факультативного протокола к Пакту. В пятом периодическом докладе Российской Федерации указано: «Уже более шести лет в России действует мораторий на исполнение смертных приговоров, введенный Указом Президента Российской Федерации от 16 мая 1996 года»⁵⁰.

Необходимо отметить, что вышеупомянутый Указ Президента обязал Правительство разработать законопроект о ратификации Шестого протокола к Европейской Конвенции прав человека и основных свобод, рекомендовал законодательно сократить число преступлений, за совершение которых может быть применена смертная казнь, а так же требовал от прокуратуры и соответствующих министерств и ведомств гуманно обращаться с приговоренными к смертной казни. Мораторий на назначение и исполнение смертной казни в Указе вообще не упоминался. Несмотря на то, что фактически с 1996 г. смертная казнь не применялась, правовое основание для моратория было создано только в 1999 г. 1 февраля 1999 Конституционный Суд РФ пояснил, что из смысла ст. 19, 20, 46 и 120 Конституции следует, что смертная казнь не может назначаться до того момента, пока право на судебное разбирательство с участием суда присяжных не будет гарантировано каждому на всей территории Рос-

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

⁵⁰ CCPR/C/RUS/2002/5. par. 40

сии⁵¹. Это означает, что как только суды присяжных будут созданы во всех регионах РФ, назначение смертной казни потеряет свой антиконституционный характер и, следовательно, исчезнет правовое основание моратория.

Необходимо отметить, что ратификация РФ Второго факультативного протокола к Пакту, равно как и Шестого протокола к Европейской Конвенции прав человека и основных свобод, вряд ли предвидится в ближайшем будущем. Позиция законодательной власти по этому вопросу была четко выражена в Послании Государственной Думы Президенту от 15 февраля 2002 г. Подавляющее большинство парламентариев⁵², ссылаясь на общую социальную нестабильность, рост преступности и *неэффективность судебных и правоохранительных органов*, указали, что отмена смертной казни и ратификация Шестого протокола к Европейской Конвенции *противоречит национальным интересам*. С целью прекращения моратория, установленного Конституционным Судом, российские парламентарии потребовали от Президента как можно скорее разработать законопроект о создании суда присяжных в оставшихся регионах России.

Указанный законопроект был подготовлен и 12 декабря 2002 г. Принят Государственной Думой. Принятый закон предполагает создание судов присяжных во всех регионах России к 2007 г. К настоящему моменту суды присяжных созданы в 83 регионах РФ. В 2007 г., когда суды присяжных появятся в оставшихся 5 регионах, назначение и исполнение смертной казни станет возможным.

Необходимо отметить, что существование моратория, компенсируется не только распространенной практикой внесудебных казней в зоне вооруженного конфликта в Чеченской Республике, но и тяжелыми условиями содержания осужденных на пожизненное заключение. Так, двое из осужденных организаторов террористического акта в Дагестане в январе 1996 г., С. Радуев и Т. Атгиреев, умерли в местах заключения менее чем через год после вынесения приговора.

В целом, в Российской Федерации отмечаются многочисленные факты смерти в пенитенциарных учреждениях не только тех заключенных, которые осуждены пожизненно. В ряде случаев это следствие невыносимых условий содержания и неоказания необходимой медицинской помощи заключенным. Имеются факты смерти при невыясненных обстоятельствах при наличии следов телесных повреждений. В этих случаях функции органа дознания выполняют представители администрации пенитенциарного учреждения, что приводит к неэффективности расследования причин смерти. При этом не все родственники погибших настаивают на возбуждении уголовного дела и проведении эффективного расследования. По делу В. Ланцова, чьи родственники настаивали на проведении надлежащего расследования, власти не выполнили своих обязательств по ст. 6 МПГПП (дело Ланцова было рассмотрено КПЧ ООН).

* * *

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

СТАТЬЯ 7⁵³

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

Применение пыток, жестокого и унижающего достоинство обращения продолжает оставаться в России одной из наиболее серьезных проблем в области обеспечения прав человека⁵⁴. Поскольку пытки и иные формы ненадлежащего обращения в России не криминализованы, не существует официальной статистики о количестве жалоб на пытки и иные формы ненадлежащего обращения, количестве расследованных дел о пытках, а так же числе должностных лиц, привлеченных к ответственности за применение пыток и иных ненадлежащих форм обращения. Учет таких данных ведется только неправительственными организациями. Например, за первую половину 2003 г. Нижегородский Комитет против пыток получил 17 жалоб на пытки и иные виды ненадлежащего обращения, 3 из них нашли подтверждение при последующей проверке. В тот же период времени Правозащитный Центр г. Казань получил 11 жалоб, из которых 4 подтвердились. В Красноярске было зарегистрировано 10 жалоб, из которых при проверке подтвердилось 2. Сообщения и жалобы, поступающие в правозащитные организации, свидетельствуют, что пытки, жестокое и унижающее достоинство обращение часто используются в работе подразделений МВД.

Например, 29 ноября 2002 г. жители с. Смольки (Нижегородская область) Н. Шевелев и А. Серов возвращались из пивной домой. Как показывают свидетели происшедшего, Шевелев и Серов не совершали никаких противоправных действий. Несмотря на это, их задержали сотрудники милиции, надели на них наручники, поместили в машину и повезли в вытрезвитель. По дороге сотрудники милиции избивали Серова и Шевелева, не-

⁵¹ Определение № 3-П

⁵² Послание было принято 266 голосами против 85

⁵³ При подготовке данного раздела использовалась информация, предоставленная красноярским краевым фондом «Правовая защита», Московской Хельсинкской группой, нижегородским Комитетом против пыток, Правозащитным центром г. Казани, Туймазинским представительством общественного фонда «Международный стандарт», Центром содействия международной защите.

⁵⁴ Детальная информация о применении пыток и иных недопустимых форм обращения содержится в Альтернативном докладе, представленном группой российских НПО Комитету ООН против пыток в мае 2002 г.

смотря на то, что те были в наручниках и сопротивления оказать не могли. Родственники и представители сельской администрации забрали Серова и Шевелева из вытрезвителя и немедленно отвезли их к врачу, который обнаружил у Серова и Шевелева телесные повреждения⁵⁵.

Пытки часто используются как средство раскрытия преступлений. Чаще всего они применяются до начала уголовного процесса в рамках так называемой оперативно-розыскной деятельности (ОРД). ОРД направлена на сбор информации о преступнике и преступлении. Такая информация сама по себе не является доказательством, но помогает правоохранным органам доказательства обнаружить и получить. В ходе так называемых «оперативных бесед», проводимых сотрудниками правоохранных органов, гражданин может быть подвергнут пыткам с целью получения сведений о соучастниках и возможных следах преступления, местонахождении имущества, полученного преступным путем, и пр. Получив эти сведения, сотрудники правоохранных органов проводят следственные действия (обыск, допрос и пр.) с соблюдением всех требований процессуального законодательства, в результате которых обнаруживают доказательства для судебного разбирательства. Так, 26 февраля 2003 г. несовершеннолетние Д. Петров и А. Нуриев были незаконно задержаны сотрудниками отделения милиции «Дербышки» Советского РУВД г. Казани (Республика Татарстан). Сотрудники милиции держали Петрова и Нуриева в отделении милиции около двух суток, в течение которых подвергали пыткам и избиениям с целью получить информацию о краже магнитолы⁵⁶. Как сообщил начальник Управления собственной безопасности МВД Республики Татарстан С. Чепуштанов корреспонденту газеты «Вечерняя Казань», только за три месяца 2003 г. с жалобами на такого рода факты к ним обратилось 12 человек.

ОРД проводится секретно. Методы не раскрываются и практически не подлежат судебному контролю. Уголовно-процессуальный закон не распространяется на оперативно-розыскную деятельность, в результате чего лицо, в отношении которого такая деятельность осуществляется, не имеет права на адвоката и иных гарантий, предоставляемых УПК РФ⁵⁷ подозреваемому и обвиняемому.

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

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

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

Использование пыток с целью получения показаний обусловлено тем, что полученные при помощи пыток доказательства продолжают приниматься судами, даже если в суде обвиняемый или свидетель заявляет, что эти показания были даны под пытками. Например, в начале 2003 г. Областной суд Нижегородской области вынес обвинительный приговор на основании явки с повинной, данной обвиняемым Н. Захаровым, а также показаний троих свидетелей. На суде все трое свидетелей заявили, что работники следственных органов при помощи пыток заставили их дать показания, уличающие Захарова в совершении убийства. Суд использовал свидетельские показания для вынесения обвинительного приговора в отношении Захарова, отметив, что заявления о принуждении к даче показаний, сделанные свидетелями в ходе судебного заседания, являются ложными, поскольку были сделаны «с целью облегчения участи Захарова»⁵⁸.

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

Есть основания полагать, что пытки в качестве средства раскрытия преступлений будут применяться до тех пор, пока в процессуальное законодательство не будет внесено требование об обязательной проверке заявлений подсудимых и свидетелей о получении доказательств при помощи пыток. В настоящее время суды имеют свободу в оценке допустимости доказательств⁵⁹. Вместе с тем одной этой гарантии явно недостаточно, поскольку сам суд не обладает компетенцией и ресурсами для проведения проверки по заявлению о применении пыток. Такая проверка поручается органам прокуратуры, которые должны проводить проверку быстро, беспристрастно и эффективно⁶⁰.

⁵⁵ Материалы проверки, проведенной Комитетом против пыток.

⁵⁶ Материалы проверки, проведенной Правозащитным центром г. Казани.

⁵⁷ УПК РФ, введен в действие 1 июля 2002 г.

⁵⁸ Материалы проверки, проведенной Комитетом против пыток.

⁵⁹ Ст. 17 и 88 УПК РФ.

⁶⁰ Только 19 марта 2003 г. Государственная Дума РФ приняла в первом чтении законопроект о внесении поправки о криминализации пыток в Уголовный кодекс РФ (ст. 117.1). Если поправка будет принята, это станет большим шагом вперед в деле предотвращения пыток. Однако,

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

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

Кроме того, прокуратура районного звена не обладает техническими и кадровыми ресурсами для проведения розыскных мероприятий, необходимых для расследования преступлений, в т. ч. пыток. Для осуществления таких мероприятий органы прокуратуры обращаются с поручениями в районный отдел милиции. Таким образом, получается, что сбор доказательств в отношении сотрудника милиции, обвиненного в применении пыток, производится его товарищами по работе, а иногда и им самим. Показательным примером является история с Е. Вериним, свидетелем по делу А. Михеева (Нижегородская область). Михеев во время допроса в отделении милиции был подвергнут пытке электротоком. Не выдержав мучений, Михеев выпрыгнул из окна кабинета, где его допрашивали, предварительно написав признание в совершении похищения, изнасилования и убийства, преступлений, которые он не совершал. В ходе расследования обстоятельств данного происшествия Михеев и его представитель обращались к органам следствия с ходатайством о допросе Верина, который видел Михеева в больнице сразу после происшествия и мог подтвердить, что на теле Михеева имелись следы от пытки электротоком. Следователь принял решение об удовлетворении ходатайства о допросе, однако позже сообщил, что «допросить Верина не представилось возможным в связи с отсутствием указанного лица по адресу места жительства». Позднее выяснилось, что прокуратура направила поручение о нахождении и допросе свидетеля Верина в отделение милиции, где к Михееву применялись пытки. Выполнение этого поручения было задано оперативно-уполномоченному Е. Орешкину, который, исходя из заявлений Михеева, был одним из лиц, применявших к нему пытки электротоком. Не удивительно, что Орешкин, не заинтересованный в сборе доказательств против себя самого, не смог найти по месту жительства Верина, являющегося инвалидом-колясочником, не способным без посторонней помощи покинуть свое жилище⁶¹.

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

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

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

Отдельной проблемой является независимость органов, ответственных за расследование случаев пыток и жестокого обращения в армии. Указанные в официальном докладе мероприятия⁶², предпринимаемые военными прокурорами, играют позитивную, но не решающую роль, поскольку существующая система дознания в воинских частях не обеспечивает независимого и беспристрастного расследования жалоб на применение пыток и жестокого обращения, не привлекает виновных лиц к ответственности.

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

Кроме того, независимо от контекста применения пыток (пытки в армии, пытки при дознании и следствии и пр.) существует проблема защиты от преследований лиц, обращающихся с жалобами на такого рода действия, а также свидетелей, дающих показания, уличающие должностных лиц. Новый УПК не предоставляет адекватных мер защиты для потерпевших, свидетелей и членов их семей. В результате лица, заявившие в прокуратуру о

кроме запрещения пыток и установления за них уголовного наказания, от государства требуется проведение эффективного расследования каждого случая пыток и уголовного преследования виновных.

⁶¹ Материалы проверки, проведенной Комитетом против пыток.

⁶² П. 52, 53, 54 Пятого периодического доклада РФ.

применении пыток, свидетели и их родственники подвергаются давлению, в ряде случаев вплоть до применения насилия. В особо тяжелых условиях находятся заключенные, жалующиеся на применение пыток и жестокое обращение со стороны администрации мест лишения свободы. Заключенных никогда не переводят на время проведения проверки и расследования в другое место, где они могли бы не подвергаться давлению и преследованию со стороны должностных лиц, на действия которых они жалуются.

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

Так же необходимо обратить внимание на вопросы предотвращения пыток.

Одной из гарантий предотвращения пыток является уведомление задержанного о его правах. Однако в отделениях милиции и местах содержания задержанных информация о правах задержанных не размещается. Несколько раз неправительственные организации обращались к компетентным властям с предложением предоставить плакаты с информацией о правах задержанных для размещения в отделениях милиции. Однако, всякий раз ответственные должностные лица сообщали, что в этом нет необходимости. В подавляющем большинстве случаев сотрудники милиции не уведомляют задержанных об их правах. Зачастую, задержанный узнает о них только на первом допросе.

Сотрудники правоохранительных органов должны уведомлять родственников задержанного о задержании и месте его нахождения. Это требование не выполняется даже в случае задержания несовершеннолетних.

Так же на практике задержанный зачастую получает доступ к адвокату в момент первого допроса. Все предшествующие этому неформальные «беседы» задержанного с сотрудниками милиции происходят в отсутствие адвоката. Вместе с тем, полученные в ходе таких «бесед» явки с повинной могут быть использованы в качестве доказательств вины задержанного.

В течение более 10 суток с момента задержания, задержанный может содержаться в изоляторе временного содержания, где находится в полной власти лиц, осуществляющих следствие. Позже, когда задержанный уже переведен в СИЗО, следственные органы могут вернуть его в ИВС на срок до нескольких дней с целью «участия в следственных действиях». Следует отметить, что пытки как правило имеют место именно в ИВС и в отделениях милиции.

Необходимо так же отметить, что лица, задержанные за административное правонарушение или отбывающие административный арест так же содержатся в ИВС или отделениях милиции. Имеются сообщения о том, что сотрудники милиции составляют ложные рапорта о совершении административного правонарушения с тем, чтобы во время отбытия лицом административного ареста иметь возможность беспрепятственно «работать» с таким человеком в отсутствие адвоката.

Имеется большое число свидетельств использования сотрудниками милиции незарегистрированных наручников, а так же хранения на рабочем месте предметов, которые могут быть использованы в качестве орудия пытки.

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

СТАТЬЯ 8

1. Никто не должен содержаться в рабстве; рабство и работорговля запрещаются во всех их видах.
2. Никто не должен содержаться в подневольном состоянии.
3. а) Никто не должен принуждаться к принудительному или обязательному труду;
б) в тех странах, где в виде наказания за преступление может назначаться лишение свободы, сопряженное с каторжными работами, пункт 3 а не считается препятствием для выполнения каторжных работ по приговору компетентного суда, назначившего такое наказание;
в) термином «принудительный или обязательный труд» в настоящем пункте не охватываются:
 - i) какая бы то ни была не упоминаемая в подпункте б работа или служба, которую, как правило, должно выполнять лицо, находящееся в заключении на основании законного распоряжения суда, или лицо, условно освобожденное от такого заключения;
 - ii) какая бы то ни была служба военного характера, а в тех странах, в которых признается отказ от военной службы по политическим или религиозно-этническим мотивам, какая бы то ни была служба, предусматриваемая законом для лиц, отказывающихся от военной службы по таким мотивам;
 - iii) какая бы то ни была служба, обязательная в случаях чрезвычайного положения или бедствия, угрожающих жизни или благополучию населения;
 - iv) какая бы то ни была работа или служба, которая входит в обыкновенные гражданские обязанности.

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

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

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

Государство не предпринимает необходимых усилий для искоренения подобных практик.

Начиная с 1997 г. широкую известность приобретают факты похищения людей с целью получения выкупа, совершавшиеся в Чеченской Республике и сопредельных регионах Северного Кавказа⁶³. Это обстоятельство послужило в 1999 г. одним из главных оправданий начала «контртеррористической операции» — военной кампании с целью подавления сепаратистской Чеченской Республики Ичкерия (см. также комментарий к ст. 4, 6 МПГПП).

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

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

Однако все эти проблемы воспринимаются обществом и государством как частные, второстепенные, между собою не связанные, отсутствуют развернутые исследования по этой теме⁶⁴. Многие деяния и составы преступлений не охватывались статистикой правоохранительных органов, а в уголовном российском законодательстве, как и в законодательстве советском, просто отсутствовали многие определения. На сегодняшний день органами власти делаются только первые шаги в этом направлении. В 2002 г. в Государственную Думу РФ был внесен законопроект о дополнении в Уголовный кодекс РФ статьи «Применение принудительного труда», предусматривающей наказание до восьми лет лишения свободы.

* * *

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

При этом стало очевидно, что федеральные силовые структуры, призванные заниматься освобождением заложников, бездействуют⁶⁵. Только осенью 1998 г. освобождением заложников всерьез занялось Управление по борьбе с организованной преступностью (УБОП)⁶⁶. С подключением этого подразделения МВД к разрешению проблемы выяснилось, что во многих случаях сотрудники УБОП скорее склонны включиться в схемы торговли людьми, чем пресекать преступную деятельность. В системе Северо-Кавказского РУБОП имели место случаи, когда сотрудники требовали у родственников похищенных людей крупные суммы — якобы на выкуп заложников, и эти деньги затем присваивали. В Республике Дагестан в 1999 г. стало известно, что из денег, выплаченных за освобождение находившихся в Чечне заложников, большая часть до Чечни не доходит: эти деньги распределялись среди сотрудников силовых структур Дагестана, выполнявших, по сути, роль посредников⁶⁷.

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

Происходившая на Северном Кавказе криминализация деятельности силовых структур не была стихийной — можно говорить о последствиях сознательно проводившейся политики выведения ситуации за рамки правового поля⁶⁸. Это видно на примере развития ситуации на Северном Кавказе⁶⁹.

Квалификация событий в Чеченской Республике как «разоружения бандформирований», а не как вооруженного конфликта (внутреннего или тем более международного); вывод событий из контекста Женевских конвенций и Дополнительных протоколов к ним позволяли уклоняться от признания Чеченской республики Ичкерия как стороны, с которой возможен диалог. Но тем самым уничтожались основания к соблюдению статуса плен-

⁶³ За пределами России менее известно, что насильственно удерживаемые лица также широко использовались в качестве «домашних» рабов. В самой же России не знают, что большую часть похищенных с целью получения выкупа составляли чеченцы, жители республики.

⁶⁴ Один из обзоров по теме приведен в докладе Московской Хельсинкской группы «Права человека в регионах Российской Федерации. События 2001 года». См.: Кузовкин Г. Свобода от рабства, запрет на принудительный и подневольный труд // Права человека в регионах Российской Федерации. М., 2002. С. 36—50.

⁶⁵ За два года, с осени 1996 г. по осень 1998 г., были освобождены около 140 заложников, в основном, усилиями майора В. Измайлова. Уволенный из Вооруженных Сил, он продолжал деятельность по освобождению заложников в качестве журналиста «Новой газеты».

⁶⁶ По информации, в основном полученной от В. Измайлова, за короткое время они освободили более 100 заложников.

⁶⁷ Сведения сотрудников польского посольства, занимавшихся поиском двух похищенных в Дагестане польских женщин-ученых.

⁶⁸ Подробнее см. комментарий к ст. 4 МПГПП.

⁶⁹ О событиях 1994—1999 гг. см.: Доклад А. Черкасова «Заложничество на Кавказе в конце 1990-х: исторические корни» (www.memo.ru).

ных. Избегая термина «пленные» и отказываясь от ведения с чеченской стороной переговоров об освобождении, их трактовали как «заложников», которых допустимо выкупать или обменивать на таких же «бандитов».

Крайним проявлением нарушения ст. 8 МПГПП можно считать использование заложников и гражданского населения в качестве «живого щита» в ходе вооруженного конфликта⁷⁰.

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

В течение многих лет действиями государства объективно создавались условия, при которых ситуация ухудшалась, а торговля людьми и криминальное использование рабского и принудительного труда расширялись. Так, ужесточение паспортного режима, попытки государства регулировать миграционные потоки ухудшают положение нелегальных мигрантов, у которых «работодатели», как правило, отбирают паспорта⁷¹.

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

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

* * *

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

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

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

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

«Рядовые Павлов и Овсиенко, проходившие службу в в/ч 29483 во Владикавказе (Республика Северная Осетия), были привезены прапорщиком Джусоевым в селение Сунжа Пригородного района и работали на строительстве дома брата Джусоева. 13 мая 2002 г. во время сильного дождя с ветром случился обрыв электропровода. Пытаясь устранить неисправность, Павлов и Овсиенко получили удар электрическим током. Павлов скончался по дороге в больницу. Овсиенко остался жив, но при падении получил травму»⁷².

«2 июля 2002 г. восемь солдат зенитно-ракетного дивизиона, дислоцированного у пос. Фуньково (Одинцовский район Московской области), по приказу командира дивизиона копали на его дачном участке дренажную траншею. Произошел обвал грунта, и трое солдат оказались под слоем земли. Двое из них были отправлены с различными травмами в больницу, а третий — 20-летний рядовой Д. Киселев — скончался до приезда врачей. Решением командующего Московским округом ВВС и ПВО командир дивизиона был отстранен от должности, а прокуратура возбудила уголовное дело»⁷³.

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

«Сергей К. был призван в армию из Курганской области весной 2002 г. Через полгода он самовольно оставил часть, дислоцированную в Ставропольском крае. В заявлении в Комитет солдатских матерей Сергей написал, что в течение двух месяцев пас коров, а четыре месяца вместе с 20 сослуживцами работал на строительстве дороги в гражданской дорожно-строительной организации. Заработную плату за военнослужащих получал командир воинской части»⁷⁴.

В отдельных регионах эта практика стала чрезвычайно распространенной. Согласно оценке военного прокурора Республики Северная Осетия полковника А. Теблосова, «...использование военнослужащих в качестве дешевой рабочей силы приобретает у нас в республике поистине катастрофические масштабы»⁷⁵.

По информации Совета родителей военнослужащих Белгородской области, в в/ч 93203 (пос. Спутник, Республика Северная Осетия) существует практика передачи военнослужащих срочной службы для работы местному населению. Цена — 100 рублей в день за одного солдата⁷⁶.

⁷⁰ См. комментарий к ст. 6 МПГПП, а также: Орлов О., Черкасов А. Россия — Чечня: Цепь ошибок и преступлений. М., 1998. Гл. 3.7. С. 233—244; Орлов О., Черкасов А. За спинами мирных жителей: Захват заложников и использование гражданского населения в качестве «живого щита» федеральными войсками России в ходе вооруженного конфликта в Чечне. М., 1996.

⁷¹ См. комментарии к ст. 2 и 12 МПГПП.

⁷² Все на продажу // Северная Осетия. 2002. № 116.

⁷³ Тищенко Ю. Солдат погиб на дачном участке // Время новостей. 2002. № 118.

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

⁷⁵ Все на продажу // Северная Осетия. 2002. № 116.

«29 июля 1999 г., за несколько месяцев до увольнения со срочной службы, М. Федоров, младший сержант ныне расформированного 503-го мотострелкового полка (г. Владикавказ), был „сдан в аренду“ местному бизнесмену. Однако после окончания работ Федорова не вернули в часть, а увезли в Республику Дагестан. Лишь в ноябре 2002 г. Федорову удалось вернуться домой. Все это время прокуратура Владикавказского гарнизона считала военнослужащего дезертиром. По свидетельству Федорова, на Северном Кавказе подневольные рабочие из числа солдат-срочников — обычное явление»⁷⁶.

СТАТЬЯ 9

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

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

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

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

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

Центром содействия международной защите зафиксировано большое количество дел, в которых имели место подобные нарушения. Например, дело Р. Белевицкого (рассматривалось Никулинским судом г. Москвы). Подозреваемый был задержан 11 октября 2000 г., протокол о задержании был составлен спустя сутки после фактического задержания лица (12 октября) в нарушение внутреннего законодательства (ст. 122 УПК РСФСР). В период незаконного содержания под стражей Белевицкий дал следствию показания, в которых оговорил себя⁷⁸.

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

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

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

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

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

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

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

⁷⁶ Из доклада за 2002 г. о положении с правами человека в Белгородской области. Материалы Московской Хельсинкской группы.

⁷⁷ Рякин Г. Два солдата, два рабства // Известия. 2002. № 210.

⁷⁸ Здесь и далее информация по отдельным делам предоставлена Центром содействия международной защите. См. также сведения об этом деле в комментарии к ст. 14 МПГПП.

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

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

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

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

При поступлении дела в суд, до вынесения судом постановления о назначении дела к слушанию, отсутствует какой-либо процессуальный акт, определяющий содержание лица под стражей. Таким образом, складывается ситуация, при которой досудебная санкция на арест, избранная в период предварительного расследования, уже истекла, а новая никем не избрана. В таком положении человек может находиться несколько дней, а иногда даже несколько недель. Так, по уже упоминавшемуся делу Р. Белевицкого, санкция прокурора на арест Белевицкого истекла 12 декабря 2000 г., материалы дела поступили в суд 4 января 2001 г., а судебная санкция на содержание Белевицкого под стражей была дана постановлением Никулинского суда г. Москвы от 11 января. До этого дня никаких решений по мере пресечения в отношении Белевицкого судом не принималось⁷⁹.

Подобную ситуацию можно наблюдать практически по всем делам до 1 июля 2002 г. (в период действия старого УПК), и общая практика не противоречила действовавшему закону. После вступления в действие нового УПК РФ ситуация в этой области в целом не претерпела никаких изменений. По делу Т. Миминошвили в конце 2002 г., в период действия нового УПК РФ, к моменту поступления дела в суд истекла судебная санкция на содержание его под стражей в период предварительного расследования. Суд вынес постановление только через 11 дней, решив меру пресечения оставить прежней и не приведя вообще никаких оснований необходимости содержания под стражей.

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

В органах следствия, как правило, не сообщают задержанным лицам при аресте причины их ареста, а также об имеющемся против них обвинении. Это непосредственно связано с тем, что незамедлительно после задержания не оформляется протокол задержания.

Кроме того, следствие предпочитает длительное время, а иногда и все следствие, держать лицо в неведении о том, в чем он обвиняется при передаче дела в суд. Например, Т. Миминошвили было заочно предъявлено обвинение, он был объявлен в розыск, но обвинение было предъявлено лишь спустя четверо суток после задержания 7 апреля 2002 г.

Нередко по окончании следствия предъявляется новое обвинение. И только тогда гражданин узнает об истинной причине своего задержания. В результате этого арестованное лицо в течение всего следствия строит свою защиту против одного обвинения, а в конце следствия выясняется, что ему предъявляется гораздо более тяжкое обвинение. Так, несовершеннолетний С. Акулинин (приговор по делу вынесен в 2001 г.) в течение всего следствия обвинялся в угоне автомашины без цели хищения, а в конце следствия ему было предъявлено обвинение в совершении тяжкого преступления — хищения автотранспортного средства⁸⁰.

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

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

3. Каждое арестованное или задержанное по уголовному обвинению лицо в срочном порядке доставляется к судье или к другому должностному лицу, которому принадлежит по закону право осуществлять судебную власть, и имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение. Содержание под стражей лиц, ожидающих судебного разбирательства, не должно быть общим правилом, но освобождение может ставиться в зави-

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

⁸⁰ См. также сведения об этом деле в комментарии к ст. 14 МПГПП.

симось от представления гарантий явки на суд, явки на судебное разбирательство в любой другой его стадии и, в случае необходимости, явки для исполнения приговора.

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

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

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

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

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

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

Бремя доказательства по вопросам заключения обвиняемых под стражу

Для того чтобы вопрос о применении в отношении лица меры пресечения в виде заключения под стражу был решен положительно, от стороны обвинения не требуется приводить исчерпывающие доводы. Как правило, представитель государственного обвинения ограничивается заявлением о том, что задержанное лицо обвиняется в совершении тяжкого преступления, мера наказания за совершение которого предусматривает лишение свободы. Несмотря на принятие нового УПК РФ, представители прокуратуры не приводят каких-либо предусмотренных законом обстоятельств, наличие которых необходимо для ареста (ст. 91 УПК РФ). Подробно об этом уже сказано в разделе, посвященном комментарию к п. 1 настоящей статьи МПГПП.

Время содержания обвиняемого под стражей до вынесения приговора

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

Тот факт, что на практике обвиняемые часто содержатся в следственных изоляторах месяцами или даже годами, может означать, что либо в России невероятно много особо тяжких и особо сложных уголовных дел либо, что государство проводит неправильную правовую политику. Последнее объяснение представляется более реалистичным, о чем свидетельствуют пример того же Р. Белевицкого, который провел два года (2000—2002 гг.) в двух следственных изоляторах г. Москвы⁸¹.

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

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

По делу В. Моисеева Верховный суд РФ, даже отменив в июле 2000 г. приговор по причине отсутствия убедительных доказательств его вины и направив дело на новое судебное рассмотрение, не освободил Моисеева из-

⁸¹ См. также сведения об этом деле в комментарии к ст. 14 МПГПП.

под стражи. Следующего приговора он ожидал в течение года, находясь в СИЗО, не будучи признанным виновным⁸².

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

Если обратиться к делу Р. Белевицкого, то невозможно найти ни чрезмерной тяжести, ни особой сложности дела. При этом юноша ожидал приговора полтора года (задержан 11 октября 2000 г., приговор вынесен в апреле 2002 г.)⁸³.

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

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

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

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

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

Кроме того, сами по себе нормы, регулирующие порядок судебного разбирательства вопроса об аресте не всегда обеспечивают полную защиту от произвольного лишения свободы, так как задержанный ограничен в возможности обосновать перед судом свою позицию по вопросам законности и обоснованности его ареста. Уголовно-процессуальный кодекс устанавливает, что органы следствия должны предоставить в суд материалы, обосновывающие необходимость применения меры пресечения в виде лишения свободы. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР предоставлял подозреваемому/обвиняемому и его/ее адвокату право знакомиться с материалами, обосновывающими необходимость досудебного содержания под стражей, в тех случаях, когда подозреваемый/обвиняемый обжаловал меру пресечения в судебном порядке. Новый УПК такой гарантии не предусматривает. Более того, в п. 3 Письма Коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ «Вопросы по применению УПК РФ» разъясняется, что в соответствии с п. 4/12 ст. 47 нового УПК, подозреваемый/обвиняемый может ознакомиться с материалами уголовного дела только по завершению предварительного следствия. Следовательно, предоставление подозреваемому/обвиняемому и его/ее адвокату доступа к материалам, обосновывающим необходимость ареста, противоречит тайне следствия, что противоречит закону. 12 мая 2003 г. Конституционный Суд РФ в определении по делу Коваля С.В. выразил позицию, противоположную позиции Верховного Суда. В указанном определении Конституционный Суд указал, что с п. 4/12 ст. 47 УПК «не препятствуют обвиняемым, права и свободы которых затрагиваются судебными решениями об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу или о продлении срока содержания под стражей, и их защитникам в ознакомлении с материалами, на основании которых принимаются эти решения». Однако, определения Конституционного Суда, в отличие от его решений, не являются обязательными для правоприменителя. В результате, на практике подозреваемый/обвиняемый и его/ее адвокат лишены возможности эффективно оспаривать в суде позицию органов следствия и, таким образом, не могут в полной мере реализовать право, предусмотренное ч. 4 ст. 9 Пакта. Кроме того, Несмотря на отсутствие прямого указания в законе, в закрытом судебном заседании фактически рассматриваются ходатайства о заключении лиц под стражу.

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

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

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

⁸² Там же.

⁸³ Там же.

СТАТЬЯ 10⁸⁴

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

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

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

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

Как справедливо отмечено в п. 70, 72, 75, 76 Пятого периодического доклада РФ, в период с 1994 по 2002 г. Россия предприняла комплекс мер по гуманизации уголовно-исполнительной системы (УИС), которые оказали положительное влияние на положение заключённых. Передача Главного Управления Исполнения Наказаний (ГУИН) в ведение Министерства Юстиции в сентябре 1998 г. привело к существенному сокращению числа случаев умышленного жестокого обращения в следственных изоляторах (СИЗО) и исправительных учреждениях.

В последние годы компетентными властями был предпринят ряд мер по сокращению числа заключённых. Эти меры положительно повлияли на условия содержания заключённых, особенно в СИЗО. В то же время, анализ статистических данных позволяет предполагать, что эти меры могут не иметь существенного длительного эффекта. Изменение численности заключённых показано в прилагающейся таблице.

Число заключённых в учреждениях ГУИН Министерства Юстиции в 2000-2002 гг.

	01. 01. 2000	01. 06. 2000	01. 09. 2000	01. 12. 2000	01. 01. 2001	01. 09. 2001	01. 01. 2002	01. 07. 2002	01. 11. 2002	01. 01. 2003	01. 05. 2003	01. 06. 2003
Общее число за- ключённых в учрежде- ниях ГУИН, в тыс.	106 0	109 2	948	912	924	991	981	953	891	877	873	866
Общее число за- ключённых в СИЗО и ПФРСИ, ⁸⁵ в тыс.	281 .7	282 .5	226 .4	228 .5	235 .1	244 .8	211 .9	184 .4	140 .1	145 .4	156	152
Число за- ключённых в ИК (исправи- тельные учреждения для взрос- лых), в тыс.	756 .4	787 .8	703 .6	666 .1	671	727 .3	749 .2	759 .4	740 .6	720 .8	717	700 .6
Число за- ключённых в ВК (учрежде- ния для несовер- шеннолет- них), в тыс.	22	21. 7	8	17. 4	17. 2	18. 9	18. 6	9.0	10. 6	10. 9	12, 8	14, 0

Из представленных в таблице данных видно, что самое существенное сокращение числа заключённых – на 136 000 человек (на 46 000 в СИЗО) – произошло с июня по сентябрь 2000 г. Это было результатом амнистии,

⁸⁴ При подготовке данного раздела использованы результаты мониторинга положения заключённых в России, предоставленные Московской Хельсинкской группой, а также информация, предоставленная красноярским краевым фондом «Правовая защита», нижегородским Комитетом против пыток, Центром содействия международной защите, Центром содействия реформе уголовного правосудия.

⁸⁵ Учреждения, функционирующие в режиме СИЗО.

принятой в мае 2000 г. Однако сама по себе амнистия не имела длящегося эффекта. После амнистии численность заключенных, в особенности в исправительных учреждениях, продолжила расти.

Колебания численности заключенных в 2001–2002 г. были обусловлены действием Федерального Закона № 25⁸⁶, вступившего в силу в марте 2001 г. Указанный закон существенно расширил возможности для условно-досрочного освобождения осужденных, ограничил сроки содержания под стражей в период судебного следствия и в период предварительного следствия, что привело к сокращению числа заключенных в СИЗО. Вместе с тем, ни условно-досрочное освобождение, ни амнистии не были достаточны, чтобы существенно уменьшить численность заключенных в исправительных учреждениях.

Журналисты и некоторые эксперты связывали сокращение численности заключенных исключительно с вступлением в силу 1 июля 2002 г. нового Уголовно-Процессуального кодекса. Новый кодекс ввел в практику институт судебного ареста, в следствие чего отправить человека за решетку стало сложнее. В результате, с июля 2002 г. сокращение числа заключенных в СИЗО стало гораздо более ощутимым. Однако, в последние 2 месяца 2002 г. вновь наметился рост популяции СИЗО, который продолжился и в первой половине 2003 г.

Для того, чтобы понять причины нового роста числа заключенных в СИЗО, следует обратить внимание на следующий фактор. В период с июля по октябрь 2002 г. применялся порядок определения краж, согласно которому кражи, причинившие ущерб менее 5 МРОТ (2250 рублей), относились к разряду административных правонарушений. Из-за этого поток мелких воришек в СИЗО и исправительные учреждения существенно сократился. С 31 октября 2002 г. вступил в силу Федеральный закон № 133, который сделал уголовно наказуемыми кражи, причинившие ущерб на сумму, превышающую 1 МРОТ (450 рублей). Это законодательное изменение, несомненно, способствует увеличению числа заключенных, в особенности несовершеннолетних. В другой стороны, Закон №133 снизил санкции за мелкие кражи, что приведет к сокращению числа лиц, содержащихся в исправительных учреждениях.

Мы можем утверждать, что устойчивое сокращение численности заключенных может быть достигнуто только в том случае, если компетентные власти РФ пересмотрят свою уголовную политику и создадут программы ресоциализации для освобождающихся из мест лишения свободы. Введение судебного ареста само по себе не может разрешить.

Кроме того, в настоящее время мы не можем в полной мере утверждать, что заключенным в России обеспечены гуманное обращение и приемлемые с точки зрения человеческого достоинства условия содержания.

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

В частности, мониторинг установил, что только в половине регионов РФ питание заключенных обеспечивает поддержание их здоровья. В остальных регионах⁸⁷ заключенные, в т. ч. больные туберкулезом, которым необходимо усиленное питание, не получают необходимых продуктов в достаточном количестве. Были зафиксированы случаи дистрофии, хотя их число, по сравнению с прошлыми годами, снизилось. Ограничение питания по-прежнему используется при применении СИЗО как средства дисциплинарного воздействия в соответствии со ст. 118 Уголовно-исполнительного кодекса (УИК) РФ. При этом в Ленинградской, Брянской и Кировской областях администрации исправительных учреждений отказались от снижения норм питания для подвергшихся наказанию заключенным, а в остальных регионах питание водворенных в СИЗО осужденных сокращается.

Не всегда заключенным своевременно предоставляется необходимая медицинская помощь. Практически во всех местах заключения для осужденных, и особенно подследственных, затруднен доступ к своевременной врачебной помощи. Только в прокуратуру по надзору Республики Карелии в 2001 г. поступила 31 жалоба на недоступность медицинской помощи⁸⁸.

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

По-прежнему перемещение заключенных осуществляется в весьма неудовлетворительных условиях. По данным ГУИН, «на 1 января 2000 г. для организации и обеспечения перевозок заключенных под стражу в оперативном использовании уголовно-исполнительной системы находится 190 спецвагонов при норме 211 единиц и 473 специальных автомобиля при норме 735 единиц»⁸⁹. Вследствие недостатка транспорта заключенных перевозят в чрезвычайной тесноте, при отсутствии вентиляции и освещения. Питьевую воду этапиремым заключенным дают в недостаточном количестве или не дают вовсе. Вне зависимости от того, сколько длится этап, заключенных часто не кормят или кормят плохо.

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

15 июля 2002 г. ЕСПЧ, рассмотрев дело «Калашников против России», признал нарушающими ст. 3 Европейской конвенции прав человека и основных свобод условия содержания в СИЗО г. Магадана, где Калашников провел пять лет. Российские власти сообщили Европейскому суду о мерах по улучшению ситуации как в целом

⁸⁶ ФЗ №25 от 9 марта 2001 «О внесении поправок в УК РФ, УПК РСФСР, УИК РФ и другие законодательные акты РФ»

⁸⁷ В частности, в Республике Карелии, Астраханской, Брянской, Воронежской, Кировской и Ростовской областях.

⁸⁸ Региональный доклад о положении заключенных. Республика Карелия. 2002.

⁸⁹ Жуков В., начальник управления конвоирования и спецперевозок ГУИН Минюста России. Служба конвоирования: Перевезено более двух миллионов осужденных и заключенных под стражу // Ведомости УИС. 2000. № 2.

по пенитенциарной системе, так и по магаданскому СИЗО в частности. Однако в настоящее время заключенные СИЗО г. Магадана продолжают обращаться с теми же жалобами, что фигурировали в деле Калашникова⁹⁰.

Органы власти РФ утверждают, что бедственные условия содержания заключенных не являются умышленным нарушением их прав, поскольку обусловлены объективными факторами, в частности состоянием российской экономики⁹¹. Результаты проведенного правозащитными организациями мониторинга подтверждают, что основная часть проблем в обеспечении заключенных одеждой, питанием, медицинской помощью и надлежащими условиями содержания действительно обусловлена недостаточным уровнем финансирования пенитенциарной системы. Вместе с тем, гуманное отношение к заключенным — фундаментальное правило. Это правило должно применяться независимо от имеющихся у государства материальных ресурсов⁹².

При отсутствии необходимых средств для содержания большого числа заключенных Россия должна прилагать усилия для сокращения их числа. Введение процедуры судебного ареста снизило количество заключенных, содержащихся в СИЗО. Однако фактически не применяются к подозреваемым и обвиняемым указанные в Пятом периодическом докладе РФ меры пресечения, альтернативные заключению под стражу (залог, домашний арест и т. д.)⁹³. Крайне редко используются институты примирения, упрощенные процедуры рассмотрения уголовных дел. Пока фактически не используются такие виды наказаний, предусмотренные новым УК, как ограничение свободы, обязательные работы.

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

В частности, проблемой остается применение к заключенным насилия со стороны сотрудников уголовно-исполнительной системы. Так, мониторинг показал, что во многих пенитенциарных учреждениях в качестве наказания за дисциплинарные проступки или за действия, не угодные сотрудникам администрации, заключенных подвергают избиениям и иным формам телесных наказаний⁹⁴. Практически повсеместно распространена практика избиения заключенных конвоем во время перевозки. В ходе интервьюирования женщин, отбывавших наказание в Орловской, Томской, Ростовской и Еврейской автономной областях, были получены сведения о наличии сексуальных домогательств и практики насилия со стороны лиц, обеспечивающих охрану заключенных⁹⁵.

Положение заключенных усугубляется отсутствием эффективного механизма контроля за соблюдением их прав. Предусмотренный уголовно-исполнительным правом РФ механизм включает в себя право заключенного на обращение с предложениями, заявлениями, жалобами, а также систему ведомственного (Министерство юстиции РФ) и прокурорского контроля. В нормативных актах содержится подробная регламентация процедур обращения с жалобами, заявлениями и предложениями.⁹⁶ Тем не менее это право остается труднореализуемым.

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

Низкая эффективность прокурорского надзора объясняется тем, что, несмотря на широкие полномочия, предоставленные законом⁹⁷, органы прокуратуры не проводят надлежащего расследования жалоб заключенных на нарушение их прав: не исследуют обстоятельства на месте, не ищут и не опрашивают возможных свидетелей. Зачастую жалобы на условия содержания в местах лишения свободы органы прокуратуры переправляют для рассмотрения и разрешения начальникам тех учреждений, откуда жалоба поступила.

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

В 1997 г. был создан институт Уполномоченного по правам человека, который, в частности, имеет право проверять жалобы заключенных и посещать места лишения свободы⁹⁸. В 24 регионах России введены должности уполномоченных по правам человека, хотя их возможности по контролю существенно ограничены⁹⁹. Влияние уполномоченных по правам человека на ситуацию в местах лишения свободы пока незначительное, что во многом связано с недостаточным кадровым и ресурсным обеспечением.

Несомненно, что недостатки существующих контрольных механизмов мог бы восполнить регулярный общественный контроль мест лишения свободы. Проект такого закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии общественных организаций их деятельности» уже принимался Государственной Думой РФ в 2000 г., но был отклонен Советом Федерации, а после согла-

⁹⁰ Информация предоставлена Центром содействия международной защите.

⁹¹ П. 81, 82 Пятого периодического доклада РФ.

⁹² Пар. 4 General Comment 21. 10.04.92.

⁹³ П. 65 и 77 Пятого периодического доклада РФ.

⁹⁴ Такие сообщения поступили из республик Бурятия, Мордовии, Северной Осетии, Тывы, из Воронежской, Курганской, Курской, Ленинградской, Нижегородской, Пермской, Ростовской, Томской и Тюменской областей, из Алтайского и Красноярского краев.

⁹⁵ Информация предоставлена Центром содействия международной защите.

⁹⁶ Ст. 17 (ч. 3 и 7), 21, 39, 40 Федерального закона «О содержании под стражей...»; ст. 12, 15, 91 УИК РФ; ч. 49, 94—103 (раздел IX) «Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов...»; разделы 3 (ч. 1), 13 «Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений».

⁹⁷ Ст. 33 Закона «О прокуратуре».

⁹⁸ Ст. 23 Федерального закона «Об Уполномоченном по правам человека...».

⁹⁹ В частности, они не наделены правом беспрепятственного посещения мест лишения свободы.

сования обеими палатами российского парламента не был принят из-за отрицательного отзыва правительства. Несмотря на компромиссный характер проекта, согласованного с правоохранительными ведомствами и поддержанного ими, правительство посчитало недопустимым «осуществление контроля государственных учреждений общественными организациями»¹⁰⁰.

Законопроект «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии общественных объединений их деятельности» был принят Государственной Думой в первом чтении только 16 сентября 2003 г.

Указанный законопроект предусматривает создание независимых общественных комиссий, уполномоченных посещать места содержания под стражей, конфиденциально беседовать с заключенными и принимать от них жалобы. К сожалению, законопроект ограничивает компетенцию независимых посетителей в отношении защиты подозреваемых и обвиняемых заключенных. А именно, исходя из текста законопроекта, независимые посетители не вправе разговаривать с указанными лицами в отсутствие администрации места содержания под стражей, а так же принимать от таких заключенных жалобы. Вместе с тем, риск применения пыток и жестокого обращения гораздо выше для подозреваемых и обвиняемых, нежели для других групп заключенных.

Основным противником принятия закона «Об общественном контроле» является Министерство Внутренних Дел. В настоящий момент законопроект предусматривает общественный контроль над всеми видами мест содержания под стражей, включая те, которые находятся в ведении МВД. МВД не согласно с общественным контролем за своей деятельностью. Давление МВД может привести к задержке в окончательном принятии закона или же к исключению из сферы общественного контроля принадлежащих МВД мест содержания под стражей. Последний вариант решительно неприемлем, поскольку исследования, проводимые правозащитными организациями показывают, что риск подвергнуться пыткам и жестокому обращению в местах содержания под стражей, принадлежащих МВД, значительно выше чем в тех, которые находятся в ведении Министерства Юстиции.

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

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

Например, с августа 2002 г. по январь 2003 г. только в правозащитные организации г. Нижнего Новгорода поступило пять сообщений о выбивании показаний и «явок с повинной»¹⁰¹ в СИЗО и исправительных учреждениях¹⁰². Такого в течение нескольких лет не было вовсе.

Подобные явления, очевидно, связаны с деятельностью так называемых оперативных групп или оперативных служб¹⁰³, целями и задачами которых являются не только обнаружение и пресечение правонарушений, совершенных или готовящихся к совершению на территории места лишения свободы, но и выявление преступлений, происшедших за пределами этих учреждений¹⁰⁴. В частности, в июле 2002 г. в СИЗО ИЗ-52/1 (Нижегородская область) несовершеннолетний Л. Волков был подвергнут избитию с целью получения от него «явки с повинной» о совершении убийства. Одновременно таким же образом пытались получить «явку с повинной» о совершении серии ограблений от несовершеннолетнего А. Осенчугова. Из показаний потерпевших и их сокамерников следует, что такого рода работа по выявлению преступлений была организована сотрудником оперативной части СИЗО Муравьевым, а осуществлялась двумя взрослыми заключенными, специально помещенными сотрудниками СИЗО в камеру к несовершеннолетним¹⁰⁵.

Этот случай стал известен только благодаря тому, что во время судебного заседания, проходившего через два дня после пыток, А. Осенчугову стало плохо. К нему вызвали врача, который зафиксировал телесные повреждения. Впоследствии наличие документа, подтверждающего телесные повреждения, послужило основанием для проведения расследования обстоятельств их причинения. Обычно заключенный лишен доступа к независимому медицинскому эксперту, поскольку медицинский персонал мест лишения свободы (за исключением ИВС) состоит из служащих Минюста, которые находятся в подчинении начальника места лишения свободы. Сообщения из других мест заключения позволяют утверждать, что медицинский персонал часто вынужден подчиняться требованиям оперативной части. В частности, в некоторых исправительных учреждениях Брянской области врачи не могли отправить заключенного в больницу, если это запрещала оперативная часть¹⁰⁶.

¹⁰⁰ Отзыв правительства России № 4943п-П4 от 16 августа 2001 г. за подписью заместителя председателя правительства РФ В. Христенко в Государственную Думу СФ РФ на представленный проект.

¹⁰¹ Заявление лица о совершении им преступления, являющееся основанием для возбуждения уголовного дела и проведения расследования, а также доказательством вины данного лица.

¹⁰² Информация предоставлена НРОО «Комитет против пыток».

¹⁰³ Действуют на основании ст. 13 Закона «Об оперативно-розыскной деятельности».

¹⁰⁴ Ст. 13 Закона «Об учреждениях и органах, исполняющих наказания», п. 1.13 Положения «О следственном изоляторе».

¹⁰⁵ Материалы проверки, проведенной Комитетом против пыток.

¹⁰⁶ Из интервью с бывшим заключенным, содержавшимся в ОЖ-118/3. Брянская область.

СТАТЬЯ 12

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

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

Свобода передвижения

Указанный закон не дает определения права на свободу передвижения и содержит много лакун. В частности, закон в значительной степени обходит молчанием вопрос об объектах и территориях с регламентированным доступом, упоминая только пограничную полосу; закрытые военные городки, закрытые административно-территориальные образования; зоны экологического бедствия; отдельные территории и населенные пункты, где в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности; территории, где введено чрезвычайное или военное положение. Следствием пробелов в законе становится введение со стороны учреждений и предприятий различных форм собственности произвольных ограничений и запретов на перемещение физических лиц на территориях, находящемся под фактическим контролем этих предприятий и учреждений (независимо от отношений собственности на земельные участки и строения). Например, многие добывающие компании произвольно закрывают для въезда большие территории Сибири и Крайнего Севера страны.

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

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

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

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

Что касается передвижения частным транспортом, то по всей территории России сотрудники ДПС на стационарных постах могут проверять документы не только у водителей, но и у пассажиров (особенно если автотранспортное средство зарегистрировано в другом субъекте Федерации). Если в автотранспортном средстве выявляется человек без документов, удостоверяющих личность, он может быть задержан и без судебного решения лишен свободы для установления личности на срок до одного месяца.

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

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

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

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

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

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

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

- введены и действуют ограничения на срок пребывания (разные для различных категорий граждан России (45 суток, 3 месяца, полгода, год);
- все члены семьи человека, предоставляющего жилое помещение, должны одновременно явиться в жилищные органы и засвидетельствовать свое согласие на регистрацию гражданина по месту пребывания;
- не должно быть никаких задолженностей по обслуживанию помещения, куда вселяется человек;
- за весь период возможного пребывания гражданина предварительно вносится оплата коммунальных услуг;
- требуется оплата «государственной пошлины», при том что ни один федеральный закон не предусматривает каких бы то ни было пошлин или сборов при регистрации по месту пребывания;
- требуется фотография, а в некоторых случаях и отпечатки пальцев прибывшего;
- заявление о регистрации не принимается без отметки участкового инспектора о проверке прибывшего по милицейским карточкам;
- требуется соблюдение нормы жилой площади (6 м^2 на каждого человека, включая того, кто регистрируется);
- требуются справки, подтверждающие цель прибытия (из лечебного учреждения, с места учебы, работы), свидетельство о рождении и т. д.;
- жилищные органы, убедившись в полноте и правильности представленных документов, все равно их не принимают, направляя человека к начальнику паспортного стола для обязательной предварительной беседы.

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

Выбор места жительства

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Гражданин России может выезжать за пределы России только при наличии заграничного паспорта — документа, удостоверяющего личность гражданина РФ за пределами России. Согласно ч. 1 ст. 8 Федерального закона «О порядке выезда...», заграничный паспорт выдается гражданину РФ по его письменному заявлению, поданному лично или через его законного представителя, органом внутренних дел, Министерством иностранных дел РФ на территории РФ, а также дипломатическим представительством или консульским учреждением РФ за пределами территории РФ в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

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

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

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

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

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

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

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

Вплоть до настоящего времени граждане РФ и живущие в России граждане некоторых стран СНГ могут, в соответствии с многосторонними и двусторонними соглашениями в рамках СНГ, выезжать из России в некоторые страны СНГ при наличии паспорта гражданина РФ или паспорта гражданина СССР с отметкой о гражданстве РФ или иного государства Содружества. Граждане бывшего СССР, имеющие паспорта без отметки о принадлежности к гражданству (например, РФ) и живущие в РФ, лишены права легально покидать страну даже с целью перемещения внутри СНГ.

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

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

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

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

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

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

СТАТЬЯ 13

Иностранец, законно находящийся на территории какого-либо из участвующих в настоящем Пакте государств, может быть выслан только во исполнение решения, вынесенного в соответствии с законом, и, если императивные соображения государственной безопасности не требуют иного, имеет право на представление доводов против своей

высылки, на пересмотр своего дела компетентной властью или лицом или лицами, специально назначенными компетентной властью, и на то, чтобы быть представленным для этой цели перед этой властью лицом или лицами.

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

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

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

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

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

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

СТАТЬЯ 14

Изменения законодательства Российской Федерации в области судопроизводства

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

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

Несмотря на внешний демократизм ряда норм нового УПК РФ, многие его положения идут вразрез с представлениями международного сообщества о стандартах справедливого судопроизводства, подчас ухудшают статус обвиняемого (подозреваемого) и его защитника по сравнению с действовавшим до этого советским процессуальным законодательством.

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

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

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

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

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

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

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

Равенство перед судами

По данным правозащитных организаций, суды при рассмотрении уголовных дел, как правило, исходят из полного доверия к сотрудникам милиции и, в целом, к представителям власти, а показания граждан, противоречащие им, ставятся судом под сомнение или даже отвергаются без какой-либо мотивировки. По делу Р. Белевицкого (2001—2002 гг., г. Москва) имелось две группы доказательств. Суд полностью проигнорировал показания Белевицкого, свидетелей его задержания, свидетелей личного досмотра и даже медицинскую справку, подтверждающую наличие у него телесных повреждений после нахождения в милиции. Всем этим показаниям суд противопоставил ничем не подтвержденные показания сотрудников милиции и положил их в основу обвинительного приговора¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Здесь и далее вся информация по отдельным делам предоставлена Центром содействия международной защите. См. также сведения об этом деле в комментарии к ст. 9 МПГПП.

Доступ к правосудию

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

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

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

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

Закон «О мировых судьях» вступил в силу в 1998 г., но до настоящего времени не во всех регионах России полностью укомплектован штат мировых судей, и, соответственно, функции мировых судей выполняют районные суды, например в г. Москве. Медленное формирование штата мировых судей снижает скорость работы районных судов, которые, несмотря на большую загруженность, по-прежнему разбирают дела, отнесенные к компетенции мировых судей. Кроме того, следует отметить, что в основном штат мировых судей комплектуется из бывших сотрудников МВД и других органов уголовного преследования. Это не обеспечивает независимость и беспристрастность мировых судей, так как такая служебная биография во многом определяет менталитет формируемого корпуса в целом. Кроме того, вновь назначенные мировые судьи могут сохранять личные дружеские отношения с работниками правоохранительных органов и рассматривать дела, подготовленные этими работниками. При этом к компетенции мировых судей отнесено единоличное рассмотрение уголовных дел, по которым в качестве наказания может быть назначено до пяти лет лишения свободы.

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

Общие требования справедливого разбирательства.

Оценка допустимости доказательств

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

Особенно проблема неравенства сторон очевидна в рамках уголовного правосудия. Закон предоставляет защите право ходатайствовать о проведении тех или иных следственных действий, однако удовлетворение этого ходатайства зависит от усмотрения органов следствия.

Формально защита так же имеет возможность представлять доказательства. Адвокат защиты вправе обращаться к экспертам за заключением и истребовать документы у различных организаций и частных лиц. Однако, официальные инстанции и негосударственные структуры не признают полномочий адвокатов. В то же время, сбор доказательств требует серьезных расходов, которые основная масса подозреваемых и обвиняемых не могут себе позволить. Адвокат защиты так же вправе опрашивать свидетелей. Вместе с тем, в списке допустимых доказательств, указанных в ст. 74 УПК, результаты проведенных адвокатом опросов не указаны. Защита не может назначать проведение экспертиз, это исключительная компетенция следственных органов. В то же время, экспертная деятельность является монополией государства, а независимые экспертные органы не развиты.

В этой ситуации бытующий среди российских судей подход к исследованию и оценке доказательств делает позицию защиты еще более уязвимой. Фактически судебная практика отошла от правила о непосредственном исследовании доказательств судом, опираясь, главным образом, на полученные в ходе предварительного расследования признательные показания, а также оглашаемые в ходе судебного заседания материалы предварительного следствия (протоколы, свидетельские показания). Таким образом, суды просто подтверждают позицию органов следствия.

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

На практике судьи сознательно отказываются от использования этой нормы, ссылаясь на то, что вопрос об исключении доказательств будет рассмотрен в ходе слушания дела по существу либо даже при вынесении приговора в совещательной комнате. Подобная практика демонстрирует полное непонимание или игнорирование данной нормы как гарантии устранения из судебного разбирательства всей совокупности недопустимых доказательств и исключения их воздействия на судей. Так, весной 2003 г. по делу Эрнана Окампо Хименеса защита подготовила подробное мотивированное ходатайство об исключении целого ряда документов из числа доказа-

тельств в связи с различными, существенными нарушениями процессуальных норм. Судья Пресненского межмуниципального районного суда г. Москвы Е. Филиппова ограничилась вынесением постановления, где в одной фразе было сказано, что все эти ходатайства удовлетворению не подлежат. Мотивы и доводы не приводились.

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

Так, по многим делам защитой ставится вопрос о недопустимости таких доказательств, как заключения по результатам экспертиз, назначение и проведение которых было осуществлено с нарушением закона. Суды игнорируют такого рода обстоятельства и не исключают на этом основании указанные доказательства. По многим делам судами использовались в качестве доказательств показания обвиняемых, которые, по утверждениям обвиняемых, были получены от них в результате психического и физического давления, т. е. основанием осуждения часто является недобровольный самооговор подсудимого.

Мы так же хотим обратить ваше внимание на нормы нового уголовно-процессуального законодательства, которые существенно расширили основания для проведения судебного разбирательства в отсутствие публики. Прежде всего, в соответствии со ч. 1 ст. 234 УПК, предварительные слушания проводятся в закрытых судебных заседаниях. Во время предварительных слушаний рассматриваются вопросы приемлемости доказательств, наличия препятствий к рассмотрению дела судом и т.п. Эти вопросы имеют важнейшее значение для последующего разбирательства дела. Исключение общественности из предварительных слушаний неприемлемо.

В соответствии с ч. 2 ст. 241 УПК, разбирательство дела по существу может проводиться в закрытых заседаниях не только когда дело касается государственной тайны, преступлений несовершеннолетних или преступлений в сексуальной сфере, но также «когда этого требуют интересы обеспечения безопасности участников судебного разбирательства, их близких родственников, родственников или близких лиц. Эта формулировка весьма широка и позволяет рассматривать дела в закрытых заседаниях без серьезных оснований, что в последнее время происходит все чаще и чаще. Кроме того, в закрытых судебных заседаниях могут слушаться дела, где рассматриваются вопросы частной переписки и переговоров при отсутствии согласия обоих корреспондентов или собеседников на оглашение соответствующих материалов в присутствии публики. Наиболее существенным является то, что при рассмотрении дела в закрытом заседании суд не оглашает самую объемную часть приговора — описательно-мотивировочную.

Независимость суда

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

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

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

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

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

Все это приводит к тому, что по-прежнему существуют так называемые заказные дела, и председатель суда располагает всеми условиями для того, чтобы назначить для рассмотрения отдельных дел определенных судей. Полугласно существует институт «допущенных» судей. Так, судьи Кузнецова и Комарова Московского городского суда, как правило, рассматривают такие категории дел, как обвинение в шпионаже, и другие дела, связанные с государственной тайной, а также многие дела, расследование по которым производило ФСБ. При этом осуществляется так называемое оперативное сопровождение дела, когда оперативные сотрудники ФСБ, по существу, командуют порядком в судебном заседании, вопросами назначения и отложения слушания дела, вопросами допуска в зал участников процесса т. п.

Все такие процессы происходят в закрытом судебном разбирательстве, причем суд отказывает в публичном слушании дела не только в отношении определенных секретных вопросов. В закрытом порядке слушается все

дело в целом, включая такие вопросы, как характеристика личности, заявления, не содержащие государственной тайны, но касающиеся нарушений прав человека и процессуальных прав обвиняемого. Этим часто определяется и содержание приговора.

О военных судах

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

1. Двойное подчинение системы органов военных судов

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

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

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

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

2. Двойное финансирование и социальное обеспечение за счет военного ведомства

Ст. 32 ч. 2 Закона о военных судах утверждает: «Обеспечение военных судов, Военной коллегии и соответствующего подразделения Судебного департамента транспортом, средствами связи, вооружением, служебными помещениями, их обслуживание, эксплуатация и охрана, а также хранение архивов осуществляются соответствующими органами Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов с оплатой фактически произведенных ими расходов соответственно Судебным департаментом и Верховным судом Российской Федерации...»

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

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

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

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

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

По делу В. Моисеева, обвиненного в шпионаже, директор ФСБ РФ В. Путин публично выразил уверенность в совершении Моисеевым государственной измены в форме шпионажа¹⁰⁸. Впоследствии, когда выносился приговор по делу Моисеева (В. Путин стал Президентом России), приговор в отношении Моисеева остался обвинительным.

Высказывание уверенности в виновности лица в предварительных решениях суда

Принцип презумпции невиновности иногда толкуется судьями ошибочно. Судья Бессарабова (Кунцевский межмуниципальный районный суд г. Москвы) еще до рассмотрения дела С. Акулинина (2000 г.) и других записала в своем предварительном определении, что «подсудимые совершили тяжкое преступление». Несколько

¹⁰⁸ Комсомольская правда. 1999. Июль. См. также сведения об этом деле в комментарии к ст. 9 МПГПП.

месяцев спустя эта же судья вынесла в отношении всех подсудимых обвинительный приговор. Московский городской суд не усмотрел нарушения принципа презумпции невиновности в действиях судьи Бессарабовой.

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

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

Учитывая условия содержания всех заключенных¹⁰⁹, а в особенности заключенных, содержащихся в СИЗО в ожидании приговора, трудно представить себе, что власть допускает невиновность этих людей.

Место подсудимого в ходе судебного заседания

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

Презумпция невиновности и бремя доказывания. Толкование сомнений в пользу обвиняемого

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

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

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

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

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

Как уже отмечалось в комментарии к п. 2 ст. 9 МПГПП, многие обвиняемые бывают информированы обо всех обвинениях против них только к концу предварительного следствия. Такая практика, в частности, имела место в отношении Эрнана Окампо Хименеса и С. Акулинина¹¹⁰.

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

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

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

Это право часто нарушается в силу нижеследующего:

- следствие ограничивает доступ обвиняемого к доказательствам в течение всего следствия, в результате чего обвиняемый и его защитник оказываются безоружными против располагающего всем объемом информации обвинения. Эта асимметричность прав обвинения и защиты предусмотрена законом: рос-

¹⁰⁹ См. комментарий к ст. 10 МПГПП.

¹¹⁰ См. также сведения об этом деле в комментарии к ст. 9 МПГПП.

сийское законодательство гарантирует доступ обвиняемого ко всем доказательствам, имеющимся против него, только на стадии выполнения ст. 218 УПК РФ, т. е. по окончании предварительного расследования, которое, согласно закону, может продолжаться 6, 12 и даже 18 месяцев;

- доступ адвоката к своему подзащитному, что особенно важно в начальный период расследования, часто затруднен тем, что адвокат по-прежнему не имеет права прохода к своему подзащитному без соответствующего разрешения следователя и суда. Даже решение Конституционного суда РФ по этому вопросу не прекратило эту практику.

с) быть судимым без неоправданной задержки;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

В России отсутствует специализированная система ювенальной юстиции, хотя законодательство предусматривает определенные дополнительные гарантии для несовершеннолетних, такие, как обязательное участие при

производстве следственных действий адвоката и педагога. Однако карательный характер уголовного судопроизводства в целом распространяется также и на судебные разбирательства в отношении подростков.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

СТАТЬЯ 17

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

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

Право на неприкосновенность частной жизни (приватность) в Российской Федерации поддерживается Конституцией (ст. 23), рядом международных соглашений и федеральных законов. В Уголовном кодексе предусмотрена ответственность за нарушение приватности, в основном — штрафы (ст. 137, 138). Формы защиты приватности самими гражданами в общем виде устанавливаются Гражданским кодексом. Тем не менее уровень защиты этого права можно оценить как невысокий.

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

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

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

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

Гражданский кодекс РФ относит неприкосновенность частной жизни к охраняемым законом нематериальным благам (ч. 2 ст. 150 ГК РФ). Сюда также отнесены достоинство личности, личная неприкосновенность, честь и доброе имя, деловая репутация, личная и семейная тайна. Если гражданину причинен моральный вред (физические или нравственные страдания) действиями, нарушающими его личные нематериальные права либо посягающими на принадлежащие гражданину другие нематериальные блага, а также в других случаях, предусмотренных законом, суд может возложить на нарушителя обязанность денежной компенсации указанного вреда (ст. 151 ГК РФ). Однако практики обращения граждан в суд с требованиями компенсации морального вреда, возникшего вследствие разглашения их персональных данных, в России нет. Наблюдатели объясняют это тем, что законодательство в области защиты приватности, на которое мог бы эффективно опираться в суде заявитель, отсутствует, а назначаемые российскими судами суммы возмещения морального вреда обычно малы.

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

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

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

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

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

тель сообщает оператору связи. Сведения об абонентах (правда, только о физических лицах) считаются конфиденциальной информацией, не могут быть включены в справочно-информационные издания и использоваться для справочно-информационного обслуживания без письменного согласия самих абонентов. Подобные условия определены и для номеров абонентов.

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

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

СТАТЬЯ 18

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Многие религиозные организации вынуждены судиться с органами прокуратуры, требующими их ликвидации. Как правило, прокуратура проигрывала такие судебные процессы, но они продолжаются и сильно затрудняют деятельность религиозных организаций. Например, процесс о ликвидации московской организации Свидетелей Иеговы тянется с 1999 г.¹¹¹ Иногда прокуратуре все-таки удается ликвидировать религиозную организацию; недавний показательный пример — закрытие в марте 2003 г. пятидесятнической семинарии во Владивостоке на том основании, что у нее не было лицензии на образовательную деятельность, хотя лицензии для обучения религии не требуется¹¹². Продолжаются даже иски с требованием ликвидировать организацию как не

¹¹¹ Подробности см. на сайте «Свидетелей Иеговы». (<http://www.jw-media.org>).

¹¹² Geraldine Fagan. Court closes down Bible College // Forum 18 News Service. (<http://www.forum18.org>).

прошедшую перерегистрацию в 1998—2000 гг.¹¹³, хотя это прямо запрещено решением Конституционного суда РФ от 7 февраля 2002 г.

Наиболее распространенный вид произвольных ограничений для религиозных организаций — помехи со стороны властей в строительстве культовых зданий. Чаще всего с такими трудностями сталкиваются мусульмане и протестанты. Эти помехи варьируются от многолетних проволочек до прямого отказа. Как правило, эти проблемы связаны не только с позицией чиновников, но и с протестами части населения и религиозных лидеров регионального религиозного большинства (так было при строительстве православного храма в г. Набережных Челнах (Республика Татарстан), мечети в г. Сергиевом Посаде (Московская область), костела в г. Пскове и т. д.). Незаконность таких действий не останавливает чиновников; например, в апреле 2003 г. мэр г. Южно-Сахалинска Ф. Сидоренко, вопреки решению областного суда, запретил строительство молитвенного дома Свидетелей Иеговы, а здание изъял в пользу города¹¹⁴.

Известны случаи противодействия в распространении учения, печатных изданий религиозных организаций. Так, в 2001 г. в Пензенской области начальник УИН запретил распространение в исправительных учреждениях религиозной литературы пятидесятнической церкви «Живая вера». При этом отказ был мотивирован тем, что начальник УИН получил «установку» из «окружения губернатора Бочкарева». В дальнейшем распространение газеты церкви «Живая вера» было затруднено и в области в целом: распространители издания, как правило, задерживались милицией¹¹⁵.

Эти неправомерные ограничения носят не систематический характер. Но периодически дискриминационное отношение местных властей к тем или иным религиозным объединениям становится комплексным и вследствие этого особенно опасным. Так, в г. Чехове Московской области организационному комитету Христианских евангелических Церквей было отказано в публичной демонстрации фильма «Иисус» на основании устного распоряжения главы районной администрации, который заявил, что этот фильм пропагандирует «чужую, неправославную веру» (такие же запреты были и в других городах). Вскоре после этого неизвестными был подожжен дом, где проходили молитвенные собрания, а затем общине отказали в аренде помещения для богослужений. Пастор одной из пятидесятнических общин был неоднократно избит. Все эти действия привели к фактической невозможности коллективного исповедания общиной своей веры. Здесь же имеет место ситуация, когда противоправные действия в отношении духовенства не получают должной оценки и тщательного расследования со стороны власти, что может косвенно усилить позиции тех, кто реализует свои религиозные предубеждения¹¹⁶.

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

Порой давление на религиозные организации обосновывается борьбой с терроризмом. Особенно часто такого рода аргументы звучат со стороны духовных управлений мусульман, которые нетерпимо относятся друг к другу и к мусульманским общинам, не входящим в такие структуры. Обычно подозрения властей не подтверждаются, а помехи религиозной деятельности создаются серьезные: обыски, изъятия литературы, пресечение молитвенных собраний и т. д.¹¹⁷ В Республике Дагестан в 2000 г., борясь с исламским экстремизмом, даже законодательно запретили ваххабизм, целое течение в исламе, и официально учредили духовную цензуру.

С террористической угрозой зачастую смешивается представление об угрозе культурной и религиозной идентичности, исходящей, в первую очередь, из-за границы. Эта угроза фигурирует в принятых в 2000 г. «Концепции национальной безопасности РФ» и «Доктрине информационной безопасности РФ». Уже устоялось соответствующее понятие — «духовная безопасность», и о ней охотно рассуждают высокопоставленные чиновники и политические руководители. В середине 90-х годов как источник угрозы рассматривались только новые религиозные движения, именуемые «тоталитарными сектами»; но при этом сколько-нибудь внятного определения круга таких опасных групп никогда не было, и круг имел тенденцию к расширению. Эта тенденция привела к тому, что в последние год-два на высоком уровне неоднократно была продекларирована необходимость закрепления привилегированного статуса так называемых традиционных религиозных организаций, к которым относят на практике семь самых крупных организаций православных, мусульман, буддистов и иудеев. Связь религии и этничности при этом зачастую интерпретируется как причина для господствующего положения основной религиозной организации «титularyной нации» региона¹¹⁸. Законодательно все это не реализовано (хотя проекты есть), но в регионах губернаторы и чиновники очень часто руководствуются именно указанными идеологическими соображениями, когда финансируют из бюджетных средств только «традиционные» организации, требуют их санкции при рассмотрении обращений иных религиозных объединений и т. д. Помимо новых религиозных движений, самое серьезное давление испытывают пятидесятники и с 2002 г. католики.

Приоритет «традиционных религий» уже создает опасную ситуацию в сфере государственного среднего образования. Во многих регионах страны с конца 90-х годов внедряется преподавание основ православия или ислама — в зависимости от «титularyной нации», а в 2002 г. Министерство образования решило распространить эту практику на всю страну, к чему предпринимаются последовательные шаги. Посещение этих занятий доброволь-

¹¹³ См., например: «Московское управление юстиции пытается ликвидировать Царство Божие» (<http://www.newsru.com>).

¹¹⁴ Сообщение телепрограммы «Вести Сахалин-Курилы». 2003. 16 апр. (<http://www.gtrk.ru>).

¹¹⁵ Свобода убеждений, совести и религии // Права человека в регионах РФ: Доклад 2001 г. М.: МХГ, 2002.

¹¹⁶ Там же.

¹¹⁷ О давлении на мусульман в г. Екатеринбург осенью 2002 — весной 2003 г. см. на сайте «Религия в светском обществе» (<http://religion.sova-center.ru/events/13B74CE/1444B24/14B0714>).

¹¹⁸ Подробнее см.: *Верховский А.* Место ксенофобии в политике государства // Национализм, ксенофобия и нетерпимость в современной России. М.: МХГ, 2002.

но, но принцип добровольности может нарушаться, что противоречит закреплённому законом светскому характеру государственного образования.

СТАТЬЯ 19¹¹⁹

1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.

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

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

а) для уважения прав и репутации других лиц;

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

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

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

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

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

* * *

9 сентября 2000 г. Президентом России была подписана «Доктрина информационной безопасности» — документ, направленный на регламентацию и регуляцию отношений в информационном пространстве России. Ранее, в августе 2000 г., президент объявил информационную сферу «стратегическим сектором, имеющим прямое отношение к безопасности государства». По сути, он поставил информацию в один ряд с секретными военными разработками и стратегическими ресурсами РФ. Таким образом, президент определил, что сфера информации должна находиться под непосредственным государственным контролем.

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

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

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

¹¹⁹ При подготовке данного раздела использовались результаты мониторинга свободы слова в России, который проводится Фондом защиты гласности.

* * *

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

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

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

* * *

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

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

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

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

* * *

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

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

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

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

* * *

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

Подобные обыски с последующей выемкой компьютерных жестких дисков с конфиденциальной информацией проводились также в городах Владимире (дважды), Иванове, Орле, Саратове и Ярославле. Характерно, что ни в одном из упомянутых случаев не было доказано применение или использование контрафактной программной продукции.

* * *

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

* * *

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

Действие этой поправки шире, чем кажется на первый взгляд. Необходимо помнить, что война в Чечне формально является «контртеррористической операцией», и если бы такая поправка вошла в силу, то любые попытки организовать полноценную общественную дискуссию в СМИ по проблеме Чечни стали бы попросту незаконными. Поправки с рекордной скоростью были утверждены Государственной Думой и Советом Федерации. Однако, видимо, осознав, что подобное законодательство будет слишком одиозным, власти откликнулись на призыв группы руководителей основных СМИ (в т. ч. ряда государственных), и Президент РФ отклонил пред-

ставленный законопроект. Тем не менее журналисты пообещали президенту разработать механизмы саморегулирования применительно к освещению террористических актов. Необходимо отметить, что хотя мы всемерно приветствуем инициативы журналистского сообщества, направленные на саморегулирование, в данном случае консенсус в журналистской среде был достигнут, по сути, в результате шантажа.

* * *

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

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

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

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

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

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

СТАТЬЯ 20

1. Всякая пропаганда войны должна быть запрещена законом.

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

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

При этом проблема расистской пропаганды в различных формах продолжает быть очень актуальной в России. Публикуются множество изданий, пропагандирующих этническую и религиозную вражду. Действует большое число организаций расистского толка. Крупнейшая из них, «Русское национальное единство» (РНЕ), раскололась в конце 2000 г., но ее многочисленные осколки, заметно потеряв в суммарной численности, в 2002 г. снова стали очень активны. Появляются и новые подобные организации.

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

По данным МВД, сейчас скинхедов в России около 15 тыс.¹²⁰, при всей условности таких подсчетов, это, видимо, минимальная оценка. В некоторые месяцы 2002 г. сообщения о нападениях скинхедов были практически ежедневными; в начале 2003 г. подобных сообщений стало меньше.

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

Эти конституционные формулировки до августа 2002 г. фигурировали, с незначительными вариациями, также в федеральных законах «Об общественных объединениях» (ст. 16), «О свободе совести и религиозных объединениях» (ст. 14), «О средствах массовой информации» (ст. 4), во всех законах о выборах. Нарушение этого запрета могло привести (после вынесения предупреждений) к ликвидации организации и закрытию средства массовой информации. Для журналистов Закон «О средствах массовой информации» вводил также запрет на «распространение информации с целью опорочить гражданина или отдельные категории граждан исключительно по признакам... расовой или национальной принадлежности, языка, отношения к религии...» (ст. 51). В Законе «О политических партиях», принятом позже других (в июле 2001 г.), были заложены и дополнительные ограниче-

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

ния, а именно — было запрещено использовать название или символику партии, «оскорбляющие расовые, национальные или религиозные чувства» (соответственно п. 5 ст. 6 и п. 3 ст. 7).

С принятием летом 2002 г. Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» в вышеупомянутые законы были внесены поправки, существенно расширившие формулировку запрета. Дело в том, что понятие «экстремистской деятельности», как оно определено в ст. 1 Закона, весьма широкое. Оно объединяет набор действий от террористической деятельности до «унижения национального достоинства» и «пропаганды исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или социальной принадлежности». Поскольку никаких ограничений или уточнений по степени серьезности правонарушения Закон «О противодействии экстремистской деятельности» не содержит, большинство правозащитников и экспертов сходятся во мнении, что определение, данное в этом Законе, чрезмерно размывает формулировки запретов, вытекающих из международных обязательств страны и из Конституции.

В плане противодействия новое законодательство не проводит различий между формами «экстремистской деятельности». Таким образом, равно жесткому преследованию могут быть подвергнуты и очевидно крайне опасные действия, и незначительные случаи нетерпимости (неполиткорректные заявления, публикации и т. д.). Внесенные в законы «Об общественных объединениях», «О свободе совести и религиозных объединениях», «О средствах массовой информации», «О политических партиях» поправки заменили содержательные запреты (см. выше) на общий запрет «экстремистской деятельности», а в Федеральный закон «О профсоюзах» этот запрет был добавлен (в ст. 10), поскольку раньше этот закон содержал лишь ссылку на конституционные ограничения. Таким образом, запреты, связанные со ст. 20 МПГПП, сформулированы теперь во всех этих законах гораздо шире, чем в МПГПП, что только затрудняет правоприменение¹²¹.

Конституционные запреты с весны 2002 г. стали активнее применяться властями по отношению к расистским организациям и изданиям. За первые семь месяцев 2002 г. были закрыты активно занимавшиеся расистской пропагандой издания: «Русский хозяин», «Русские ведомости», «Лимонка», ряду других изданий были вынесены предупреждения, а также были ликвидированы шесть региональных отделений РНЕ¹²².

Ужесточение законодательства после 30 июля 2002 г., т. е. после вступления в силу закона «О противодействии экстремистской деятельности», не привело, однако, к дальнейшему усилению этого противодействия, скорее наоборот. В частности, с тех пор известно лишь об одной ликвидированной организации РНЕ, и ни одно расистское издание не было закрыто после августа 2002 г.¹²³ 31 декабря 2002 г. Министерство юстиции вынесло, но лишь вследствие мощного общественного давления, одно предупреждение созданной и зарегистрированной в сентябре 2002 г. новой большой расистской партии — Национально-державной партии России, а 19 мая 2003 г. отменило ее регистрацию.

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

Правоприменение по ст. 282 в 2002 г. интенсифицировалось: было возбуждено 71 дело, предъявлено 31 обвинение, 16 человек были осуждены¹²⁴ (против 17, 8 и 10 соответственно в 2000 г.¹²⁵), и все равно оно остается неадекватно мягким (как правило, приговоры условные) и редким. Причинами этого являются не столько недостатки формулировок УК, сколько отсутствие официальных комментариев, позволяющих отличить уголовное преступление от не столь опасных проявлений нетерпимости; а также отсутствие последовательно проявляемой воли политического руководства и широко распространенное среди сотрудников правоохранительных органов сочувствие целям или даже средствам расистов. Следует отметить также почти неизменное включение ст. 282 в амнистию, что спасает от наказания большинство осужденных расистов.

Что же касается п. «е» ст. 63, то нам неизвестны случаи применения этой нормы. Вообще, во всех случаях раскрытых расистски мотивированных насильственных преступлений правоохранительные органы избегают доказывать наличие такого мотива или не могут его доказать. Так было даже при вынесении в ноябре и декабре 2002 г. приговоров по наиболее громким и жестоким преступлениям скинхедов, сопряженных с убийствами, — погроме на московском рынке в Царицыне и убийством цыган в г. Волгограде¹²⁶. По поводу многочисленных нападений на представителей «визуальных меньшинств» высокопоставленные офицеры милиции, как правило, утверждают, что не усматривают в нападениях расистского мотива¹²⁷. А по поводу заминированного плаката с надписью «Смерть жидам!» у обочины Киевского шоссе на подъезде к г. Москве, пытаясь убрать который была тяжело ранена (27 мая 2002 г.) женщина, милицкий начальник сказал: «Это спорный вопрос: является ли установка такого щита правонарушением. Я считаю, что с формальной точки зрения лозунг „Смерть жидам!“ не

¹²¹ Наиболее развернутую критику новых законов см.: *Верховский А.* Государство против радикального национализма: Что делать и чего не делать? М., 2002; *Левинсон Л.* С экстремизмом будут бороться по-сталински // Российский бюллетень по правам человека. 2002. № 16.

¹²² Права человека в регионах Российской Федерации. М.: МХГ, 2003.

¹²³ Подробный обзор применения нового законодательства в августе 2002 — феврале 2003 гг. см.: Полгода противодействия // Российский бюллетень по правам человека. 2003. № 17.

¹²⁴ МВД: Скинхеды перешли к тактике точечных ударов // Лента.Ру. 2003. 4 февр.

¹²⁵ О соблюдении Российской Федерацией Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Альтернативный доклад НПО. М., 2002.

¹²⁶ Права человека в регионах Российской Федерации. М., 2002.

¹²⁷ Данные о преступлениях расистов и действиях властей по отношению к ним по январь 2003 г. собраны Центром «Панорама» (<http://panorama.ru/works/patr/govpol>).

есть призыв к разжиганию межнациональной розни. „Жидами“ у нас называют кого угодно»¹²⁸. Этот случай, впрочем, как и большинство других насильственных расистских преступлений, так и не был расследован.

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

Представители власти высокого ранга редко выступают с открыто расистскими заявлениями, но и такие случаи бывают. Губернатор Краснодарского края А. Ткачев, комментируя принятые в крае жесткие законы по ограничению миграции, заявил: «Определять, законный мигрант или незаконный, можно по фамилии, точнее по ее окончанию. Фамилии, оканчивающиеся на -ян, -дзе, -швили, -оглы, — незаконные, так же как и их носители»¹²⁹.

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

СТАТЬЯ 21

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

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

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

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

Разрешение на проведение массового мероприятия должно выдаваться автоматически при соблюдении организаторами порядка подачи заявки на его проведение. Тем не менее власти в различных случаях или не выдают разрешение на проведение акции до ее начала, или запрещают проведение по надуманным предлогам.

Так, 31 октября 2002 г., вскоре после захвата заложников в Театральном центре на Дубровке (23—26 октября 2002 г.), префектура Центрального административного округа г. Москвы не выдала разрешения на проведение традиционного пикета против войны в Чечне, который с февраля 2000 г. еженедельно проходил в центре Москвы (на площади Пушкина). Однако прямого запрета не было, т. к. уведомление о проведении пикета было подано в срок. Проведение пикета было прервано сотрудниками милиции. Организаторов сопроводили в отделение милиции, где был составлен протокол об административном правонарушении. Через неделю, 7 ноября, власти поступили так же, но присутствие среди пикетчиков ряда видных правозащитников вынудило милицию признать, что поскольку прямого запрета нет, то нет и нарушения закона при проведении пикета. С этого момента пикеты вновь проводятся беспрепятственно.

В июле 2002 г. администрацией г. Орла был запрещен митинг общественного объединения «Экологическое движение Центральной России», протестовавшего против строительства в пос. Залегощь (Орловская область) нефтеперерабатывающего завода компании «Северная нефть». При этом запрет был мотивирован следующим образом: во-первых, отрицалась «экологическая опасность, исходящая от НПЗ», во-вторых, пикет не способствовал «политике, проводимой губернатором Строевым и направленной только на созидание, стабильность и согласие на Орловщине», и, в-третьих, площадь, где располагается здание областной администрации, ремонтируется¹³⁰.

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

¹²⁸ Российские евреи требуют отставки полковника МВД за антисемитизм // Лента.Ру. 2002. 31 мая.

¹²⁹ Цит. по: Бедеров И. Незаконная фамилия // Новая газета. 2002. 11 июля.

¹³⁰ Ответ администрации г. Орла. Информация Движения «За права человека».

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

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

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

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

СТАТЬЯ 22

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

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

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

НПО

В настоящее время в Российской Федерации зарегистрировано около 170 000 неправительственных некоммерческих организаций (НПО). В их работе участвует до двух миллионов человек, ежегодно оказывая услуги примерно 20 млн человек. Однако миссия НПО по оказанию социальных услуг и помощи уязвимым группам населения, представлению и защите интересов и прав граждан и осуществлению другой благотворительной деятельности сталкивается сегодня в России с серьезными препятствиями. В многочисленных докладах российских НПО, в т. ч. Докладе для специального представителя Генерального секретаря ООН по положению правозащитников в различных странах мира (2002 г.), зафиксировано существенное ухудшение реализации права на свободу ассоциации и положения НПО в России в течение последних четырех лет. На федеральном уровне деятельность НПО тормозится в результате принятия в 2000—2002 гг. нового репрессивного законодательства, оказывающего воздействие на НПО, в частности, о налогообложении, об участии НПО в судебном процессе и о противодействии экстремистской деятельности. На местном и региональном уровне власти нередко оказывают незаконное давление и осуществляют судебное преследование правозащитных и других НПО за их деятельность в области прав человека и развитие гражданского общества, вплоть до ликвидации этих организаций.

Законодательный фактор

Право на свободу ассоциации гарантировано ст. 30 Конституции РФ. Законодательное обеспечение реализации этого права и регулирования деятельности НПО заложено в федеральных законах, принятых в середине 90-х годов: Законе «Об общественных объединениях» (1995), Законе «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (1995) и Законе «О некоммерческих организациях» (1996), равно как и в Гражданском кодексе РФ (1995).

В то время как законодательство в целом обеспечивает прочные гарантии свободы ассоциации, отдельные положения этих законов серьезно ограничивают деятельность НПО. Так, Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» предусматривает ограниченный перечень сфер деятельности, цели которой считается благотворительной; деятельность в области прав человека и развития гражданского общества не входит в этот перечень. Ст. 582 Гражданского Кодекса РФ разрешает получение необлагаемого налогом пожертвования только некоторым организационно-правовым формам НПО; НПО других, наиболее распространенных организационно-правовых форм, лишены такой возможности и поставлены в неравные правовые условия по сравнению с другими типами НПО.

В 2000—2002 гг. был принят целый ряд федеральных законов, оказавших воздействие на НПО. В 2001 г. были приняты Уголовно-процессуальный и Гражданско-процессуальный кодексы, фактически лишившие НПО воз-

возможности представлять интересы граждан в судебном процессе, что является значительным шагом назад по сравнению с действовавшими до этого законами.

В 2000—2002 гг. Государственная Дума приняла новый Налоговый кодекс, угрожающий самому существованию НПО в результате установления для них налогового режима, сходного с налоговым режимом для коммерческих организаций. Этот режим включает в себя уплату 20%-го налога на добавленную стоимость с бесплатных услуг, оказываемых НПО, и ограничительное определение понятия «грант», согласно которому гранты, выделяемые на поддержку многих видов деятельности НПО, такие как деятельность в области прав человека, социальная помощь, развитие гражданского общества, деятельность в области охраны здоровья и т. д. более не имеют освобождения от уплаты налога. Кроме того, для того, чтобы средства от донора не облагались налогом на прибыль, он должен быть включен в единый список иностранных доноров, формируемый федеральным правительством. На весну 2003 г. в него вошло 88 доноров при том, что число иностранных частных, государственных и международных организаций, финансирующих благотворительные проекты в России, на порядок больше. Процедура включения в список — непрозрачная и неопределенная. В результате этих нововведений, НПО-получатели грантов на «не те области» деятельности и не «от тех доноров» должны теперь уплачивать налог на прибыль в размере 30%. Тысячи НПО оказались в «серой зоне» закона и под дамокловым мечом судебного преследования за возможные нарушения при уплате налогов. Неясность положений закона делают НПО, как и неприримательские структуры, заложниками политических предпочтений власти.

Федеральный закон «О зарубежной технической и гуманитарной помощи», принятый в 2000 г., стал еще одним барьером для работы НПО в результате создания сложной централизованной бюрократической процедуры регистрации программ, поддерживаемых средствами от зарубежных государств или международных организаций, необходимой для освобождения этих средств от налогов. Закон требует предварительного одобрения этих программ соответствующими региональными властями и их согласия контролировать целевое расходование этих средств.

Принятый в июле 2002 г. Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» и последующие связанные с его принятием изменения в Федеральном законе «Об общественных объединениях» дают государству избыточные полномочия в ограничении свободы ассоциации путем предоставления органам власти права на внесудебное приостановление деятельности НПО, которое, например, подозревается в «планировании, подготовке или выполнении действий, подрывающих безопасность Российской Федерации», как указано в чрезмерно широком определении экстремистской деятельности в ст. 1 нового закона.

Практика давления на НПО

Основными инструментами давления на НПО являются отказы в регистрации, судебное преследование, задержание и произвол со стороны милиции и т.д.

Регистрация

В ходе предусмотренной законом обязательной перерегистрации общественных организаций (основанных на членстве НПО) в 1999 г. территориальные управления Министерства юстиции незаконно отказали в этом значительному числу НПО — либо по неправовым основаниям, либо под надуманными формальными предлогами.

Есть достаточные основания утверждать, что региональные и местные власти использовали процедуру перерегистрации для фактической ликвидации неудобных для себя организаций. В числе наиболее пострадавших оказались правозащитные и экологические организации.

Многие отказы в перерегистрации были связаны с незаконным требованием исключить из названий организаций и их уставных целей «защиту прав человека». Это требование было предъявлено многим известным организациям, таким как коалиция «Экология и права человека», Правозащитный центр «Мемориал», Фонд защиты гласности, Московский исследовательский центр по правам человека, Центр содействия международной защите, Движение «Солдатские матери России» и многим другим.

Неправомерные требования исключить слова «защита прав граждан» из названий и уставов НКО аргументировались властями тем, что, по Конституции, защита прав человека является обязанностью государства, а поэтому правозащитные организации якобы не имеют права самостоятельно защищать права человека и могут лишь «содействовать» и «помогать» государству и профессиональным юристам в защите прав человека. Многие десятки организаций были вынуждены закрыться и прекратить свою деятельность. В результате только в Тамбовской области общественных организаций осталось 5% от прежнего их числа, в Москве — 12%, в Краснодарском крае — 20%. Всего же с 1999 г. ответственные за перерегистрацию органы юстиции на уровне субъектов РФ направили в суды более 1300 исков о ликвидации общественных объединений.

Власти в нескольких российских регионах, в частности, в Краснодарском крае, в 2002—2003 гг. нередко отказывали в регистрации новым организациям по формальным основаниям и выдвигали бесконечные произвольные требования по изменению уставов и других учредительных документов заявителей.

Преследование НПО

Региональные власти нередко подвергают правозащитные и другие НПО различным формам давления вплоть до парализации их деятельности путем многочисленных финансовых и иных проверок их деятельности, выселения из арендуемых помещений, распространения порочащей информации и т. д. Особенно тревожная ситуация сложилась в двух регионах на юге страны: в Краснодарском крае и Чечне.

Власти Краснодарского края, печально известные многочисленными нарушениями прав человека различного рода, включая нарушения в сфере расовой дискриминации, и установившие фактический контроль над региональными средствами массовой информации и судами, постоянно подвергают репрессиям правозащитные и другие НПО, занимающиеся мониторингом и информированием о ситуации с правами человека в регионе.

В Чеченской Республике активисты и сотрудники НПО подвергаются огромному риску. Незаконное задержание активистов НПО федеральными войсками, аресты, помещения в фильтрационные лагеря, избиения, отказы в медицинской помощи, обыски в офисных помещениях, конфискация имущества и документов НПО и т. д. фактически парализуют очень важную работу независимых НПО в этом регионе с наиболее тяжелыми нарушениями прав человека в России, где существует фактическая информационная блокада и непреодолимые препятствия для работы международных и иностранных организаций.

Уголовное преследование

Активисты НПО нередко становятся объектами преследований и запугиваний, в т. ч. путем возбуждения против них уголовных дел и осуждения их по уголовным статьям, объявления психически больными, проведения принудительной психиатрической экспертизы, принудительного помещения в психиатрические стационары, угроз физического насилия, задержания и избиения сотрудниками милиции и др. Прослеживается четкая связь между критическими выступлениями активистов НПО в отношении властей, в т. ч. утверждениями о коррупции, и ответными акциями в их адрес; нередко представители органов власти открыто подчеркивают эту связь. Случаи физического насилия в отношении правозащитников, в т. ч. и со смертельными исходами, не расследуются властями должным образом; виновные в результате проводимых расследований, как правило, не устанавливаются.

Известно более 20 уголовных и административных дел, которые были возбуждены в отношении активистов НПО за последние три года, многие из которых завершились осуждением. Примерами могут служить уголовные дела в отношении архангельских правозащитников Г. Дундиной и Р. Габидулина в 1999 г., руководителя переселенческой организации «Феникс» Боровичинского района Новгородской области И. Федотова в 2002 г., сотрудника пермского Общества содействия автолюбителям А. Коновалова в 1999 г., активиста-эколога и адвоката М. Константиныди в Новороссийске в 2001 г., молодого борца за отмену военного призыва и против войны в Чечне Д. Неверовского в Обнинске Калужской области в 2001 г. и др.

Задержания и избиения сотрудниками милиции и ФСБ. Физическое воздействие

Сотрудники милиции в 2001 г. не раз задерживали и избивали активистов Екатеринбургского общества против насилия (Г. Эделева и др.), активистов экологического движения «Хранители радуги» и антиядерной кампании в Екатеринбурге и в Удмуртской Республике.

Принудительное помещение на психиатрическое обследование и лечение

Председатель Южного регионального отделения Чувашской ассоциации жертв политических репрессий Н. Шемякин в 1999 г. был незаконно помещен в психиатрическую больницу после того, как выдвинул обвинения в махинациях в адрес руководства Канашского вагоноремонтного завода. В 2000 г. тюменский правозащитник В. Прудников был принудительно подвергнут стационарной судебно-психиатрической экспертизе и провел в психиатрической больнице 19 дней.

В декабре 1999 г. А. Бугаенко, руководитель общественной организации «Народный фронт» в г. Нерюнгри (Республика Саха) был принудительно помещен в психиатрическую лечебницу по постановлению суда за «неадекватное поведение, которое характеризуется сутяжничеством, высказыванием идей преследования, борьбой за ложную справедливость». Его держали в психиатрической больнице и подвергали принудительному лечению в течение четырех с половиной месяцев с декабря 1999 г. по май 2000 г.

Прочие факты

Известны и другие факты преследования неправительственных организаций со стороны властей. Так, в феврале 2002 г. военком Нижегородской области генерал-майор Волков в Нижнем Новгороде угрожал физической расправой лидеру Нижегородской миротворческой группы В. Гурскому за его деятельность по внедрению альтернативной гражданской службы для отказников от службы в армии по убеждениям.

Весьма часто встречаются необоснованные публичные обвинения и негативные высказывания представителей властей о правозащитных НПО. В. Карташкин, бывший в то время председателем Комиссии по правам человека при Президенте России, обвинил на пресс-конференции в июне 2001 г. одну из наиболее уважаемых правозащитных организаций — общество «Мемориал» в антигосударственной деятельности.

Нередки случаи незаконного наложения штрафа, сообщения по месту работы активистов НПО порочащей их информации, выселения НПО из занимаемых ими помещений. Например, известная правозащитная организация Комитет «За гражданские права» в г. Москве в марте 2002 г. был выселен из занимаемого помещения. Такая же судьба в 1998 г. постигла нижегородское отделение Фонда «Право матери».

Летом 2003 г. военный прокурор Санкт-Петербурга обвинил правозащитную организацию «Солдатские матери Санкт-Петербурга» в антигосударственной деятельности и незаконных финансовых операциях. Эта организация хорошо известна благодаря своей активной работе по защите прав призывников, распространению информации о нарушениях прав человека в российской армии и организацию регулярных протестов против войны в Чечне.

В сентябре 2003 г. уполномоченный Президента РФ по правам и свободам человека в Чеченской республике А.-Х. Султыгов обвинил «широко известную группу неправительственных правозащитных организаций», работающих в регионе, в поддержке террористов и обеспечении «пропагандистской поддержки террористической деятельности». Он также заявил, что организаторы миротворческих конференций являются террористами и их участники поддерживают террористов. Г.-н Султыгов призвал к проведению тщательной проверки источников

финансирования неправительственных правозащитных организаций, в том числе «действующих под прикрытием международного статуса».

Атака региональных властей на неправительственные организации в Краснодарском крае

В Краснодарском крае деятельность НПО подвергается наиболее сильному давлению со стороны краевых властей и правоохранительных органов. Поскольку дела против правозащитников обычно возбуждаются по надуманным и сфабрикованным основаниям, то они прекращаются, затем вновь возобновляются и тянутся годами.

В тех случаях, когда правозащитники требуют защиты прав потерпевших и расследования очевидных преступлений отдельных работников правоохранительных органов, против них принимаются «крайние» меры. Член Краснодарской краевой ассоциации по защите прав человека С. Ушаков был фактически ограблен (у него были изъяты деньги в размере нескольких тысяч долларов) и покалечен сотрудниками ФСБ. Наказания не последовало, несмотря на неоднократные жалобы в адрес бывшего в то время Генерального прокурора Ю. Скуратова в отношении неприятия прокурором Краснодарского края мер к сотрудникам ФСБ. В декабре 1998 г. С. Ушаков был убит наемным киллером на глазах жены и нескольких десятков человек. Дело об убийстве впоследствии было прекращено прокурором края.

На протяжении двух с лишним лет с 1997 по 1999 гг. под стражей без приговора суда местные правоприменительные органы содержали краснодарского правозащитника В. Чайкина, страдающего от последствий перелома позвоночника, ишемической болезнью сердца и гипертонией. В октябре 1999 г. суд вынес обвинительный приговор — наказание в виде лишения свободы сроком на 2 года и 4 дня.

В 1998 г. было совершено покушение на жизнь правозащитника В. Раковича, председателя Краснодарской краевой ассоциации по защите прав человека, редактора информационного бюллетеня «Права человека в Краснодарском крае» и ежегодного регионального доклада в рамках проекта «Мониторинг прав человека в России», организованного Московской Хельсинкской группы, члена «Международной амнистии» и совета межрегиональной общественной организации «Группа „Правозащитная сеть“». На Раковича напала группа неизвестных в перерыве заседания суда по делу В. Чайкина, на котором Ракович выступал в качестве общественного защитника. Нападавшие начали его избивать с криками: «Сейчас мы тебя будем убивать за нашего брата Цатуряна!» (Цатурян — следователь прокуратуры, который вел дело В. Чайкина). В. Ракович был госпитализирован и более двух месяцев находился на лечении. Прокуратура почти полгода не возбуждала уголовного дела, а вскоре после возбуждения прекратила его. В 1999 г. В. Ракович был незаконно арестован на пять суток. За трое суток содержания в подземной камере Ленинградского РОВД к нему пять раз выезжали врачи скорой помощи. На третьи сутки местные правоприменители привезли узника в районную больницу едва живым. Здоровью В. Раковича был причинен непоправимый вред.

В мае 2002 г. возглавляемый В. Раковичем Краснодарский правозащитный центр после неоднократного давления со стороны властей получил копию искового заявления, с которым территориальное управление Министерства юстиции обратилось в суд с просьбой приостановить деятельность центра на три года, идущей в противоречие с российским законодательством, которое не предусматривает столь длительного срока приостановления деятельности НПО.

В мае 2002 г. возглавляемый В. Раковичем Краснодарский правозащитный центр, неоднократно подвергавшийся ранее давлению со стороны региональных властей, был уведомлен о том, что Главное управление министерства юстиции по Краснодарскому краю (ГУМЮ) обратилось в суд с иском о приостановлении деятельности Центра на три года, обвиняя Центр в «незаконном вмешательстве в работу государственных органов», в том, что он «неправомерно давал оценку их деятельности» и утверждая, что «деятельность организации может способствовать дестабилизации обстановки в крае». Российское законодательство не предусматривает столь длительных сроков приостановления деятельности организации. Региональные власти проявляют недовольство в адрес Центра в первую очередь из-за того, что организация публикует свои ежегодные доклады о положении с правами человека, в которых содержится критика администрации и правоохранительных органов края.

В октябре 2002 г. ГУМЮ края выпустила постановление о приостановлении деятельности Центра на шесть месяцев, используя свои новые полномочия, возникшие в результате принятия летом 2002 г. федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» и соответствующих поправок в закон «Об общественных объединениях», позволяющие приостанавливать деятельность организаций без судебного решения, и в то же время отозвало свой предыдущий иск в суд. Причины для внесудебного решения были те же, что были указаны в иске в суд. Впоследствии, начиная с апреля 2003 г., когда срок приостановления деятельности Центра истек, ГУМЮ несколько раз отказалось выпустить официальное постановление, разрешающее возобновление деятельности организации. Когда в сентябре 2003 г. Центр обратился с жалобой в федеральное Министерство юстиции РФ на незаконный отказ ГУМЮ от принятия такого постановления, ГУМЮ потребовало, чтобы организация сперва подписала письмо с обязательством «не осуществлять незаконного вмешательства в деятельность государственных органов», поставив это условием принятия постановления о возобновлении деятельности Центра. Правозащитный Центр отказался это сделать, указывая на незаконный характер требований. Конфликт продолжается.

В 2001 г. другая НПО — общественная организация «Матери в защиту прав задержанных, подследственных и осужденных» — обнародовала факты пыток и бесчеловечного обращения в местах лишения свободы со стороны сотрудников правоохранительных органов. Некоторое время спустя эту правозащитную организацию выселили из занимаемого помещения якобы «за нарушение режима». В то время, когда руководитель НПО Т. Рудакова была в командировке, всю документацию (заявления, обращения, свидетельства потерпевших) вы-

бросили на улицу. В многочисленных письмах от осужденных и находящихся под следствием граждан содержались сообщения о фактах пыток и других жестоких видов обращения.

В августе 2002 г. отделение Международного общества месхетинских турок «Ватан», зарегистрированное в городе Абинск, было ликвидировано решением местного суда на основании иска ГУМЮ края за «несоответствие деятельности уставу организации в части, касающейся реализации уставной цели содействовать репатриации месхетинских турок в Грузию». Этот иск был направлен в суд вскоре после того, как лидер отделения Сарвар Тедоров направил Президенту РФ письмо, обращаясь к нему с просьбой принять срочные меры для того, чтобы положить конец возрастающей этнической дискриминации месхетинских турок в Краснодарском крае и остановить реализацию планов региональных властей по насильственной депортации этого подвергающегося преследованиям этнического меньшинства.

В апреле-июне 2003 г. Клуб гражданских дебатов Молодежной общественной организации «Южная волна» в Краснодаре столкнулся с угрозой закрытия по инициативе ГУМЮ Краснодарского края. Эта организация проводит ежемесячные открытые публичные дискуссии по актуальным политическим проблемам, приглашая на них лидеров региональных и общероссийских НПО, политологов, социологов, представителей зарубежных организаций и т.д. в качестве выступающих и представителей местных НПО, журналистов, партийных активистов, представителей властей – в качестве участников. По мнению многих лидеров региональных НПО эти дискуссии дают чуть ли не единственную возможность людям в этом регионе публично и свободно выражать свои взгляды. Официальная претензия ГУМЮ к организации, высказанная в его письме в адрес «Южной волны» от 28 марта 2003 г., основана на том, что темы, касающиеся прав человека, доминируют среди тем публичных дискуссий, организованных Клубом гражданских дебатов «Южной волны», в то время как это не согласуется с целями организации, описанными в уставе. Претензии ГУМЮ включали также и утверждение о том, что средний возраст членов организации не соответствовал более понятию «молодежная» в названии организации и что деятельность «Южной волны» охватывала только город Краснодар, в то время как организация имеет региональный статус. Если эти нарушения не будут устранены в ближайшее время, заявило ГУМЮ, организация будет ликвидирована судебным путем. В то же время сотрудники ГУМЮ в неофициальных беседах потребовали от лидеров «Южной волны» прекратить проведение дискуссий, во время которых краевые власти подвергаются критике за нарушения прав человека, в том числе за этническую дискриминацию месхетинских турок. Только благодаря массовой общероссийской и международной кампании протеста ГУМЮ не подало иск в суд о ликвидации НПО, позволило «Южной волне» внести изменения в устав и перерегистрировать организацию 25 июня 2003 г.

Две новороссийские организации – Новороссийский комитет прав человека и общественный фонд «Школа мира» в течение длительного времени подвергаются давлению и преследованиям со стороны региональных властей. Они активно участвуют в защите этнических меньшинств от дискриминации властями края и были среди тех НПО, которые широко освещали голодовку месхетинских турок в станице Киевская в июне 2002 г. Голодовка была начата 22 июня 2002 г., а 25 июня представители организации были приглашены «на беседу» о голодовке в Краснодар к главе департамента межнациональных отношений краевой администрации. Они были проинформированы на встрече, что как только будет принят федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности», он будет использован против тех, кто не согласен с политикой губернатора края Александра Ткачева, и что если новороссийские правозащитники согласятся оказывать давление на международное сообщество с целью заставить Грузию принять месхетинских турок для репатриации на своей территории, тогда власти Краснодарского края будут оказывать всевозможное содействие этим НПО. В то же самое время телевизионная компания, контролируемая краевыми властями, обвинило в своей информационной программе лидеров «Школы мира» в использовании финансовой поддержки из-за рубежа «для вмешательства во внутренние дела Краснодарского края и поддержке подрывной деятельности месхетинских турок».

До июля 2003 г. «Школа мира» продолжала свою правозащитную работу, информируя неправительственные организации, общество, власти и СМИ о нарушениях прав человека в регионе. В частности, фонд опубликовал в марте 2003 г. доклад об этнической дискриминации детей месхетинских турок, регулярно выпускал пресс-релизы, участвовал в составлении Альтернативного доклада российских НПО о выполнении Российской Федерацией обязательств по Международной конвенции о ликвидации расовой дискриминации, представленного в марте 2003 г. на сессии Комитета ООН по ликвидации расовой дискриминации. Руководитель организации, Вадим Карастелев, ездил в августе 2002 г. в штаб-квартиру ООН в Женеве для встречи с членами этого Комитета ООН, а позже, весной 2003 г. – в США для встреч с неправительственными организациями и в Сенате США, призывая во время этих поездок оказывать международное давление на власти Краснодарского края с требованиями прекращения этнической дискриминации в регионе.

14-18 июля 2003 г. ГУМЮ Краснодарского края совместно с ФСБ провели комплексную проверку «Школы мира» для «контроля за соответствием деятельности организации ее уставным целям». По итогам проверки фонд получил по почте извещение о необходимости прийти на заседание Приморского районного суда, который будет рассматривать иск ГУМЮ о ликвидации фонда. Иск в суд основывался на том, что эта НПО не имеет на настоящий момент трех учредителей, как требуется законом от такого рода организаций. Два из трех исходных учредителей вышли из состава организации еще в 1999 г. закон не позволяет просто включить в список новых учредителей, а требует внесения изменений в устав и их регистрации в суде. Обычно это несложная процедура. Согласно позиции представителей «Школы мира», в 1999 г. в ответ на их запрос об этой ситуации представители ГУМЮ устно ответили, что они могут спокойно продолжать свою работу, несмотря на то, что у

них осталось менее трех учредителей. В течение четырех лет эта проблема не беспокоила власти региона, хотя о ней им было известно, и только после того как организация стала проявлять активность в правозащитной сфере и международных контактах, эта проблема была использована как формальный юридический повод для закрытия организации. В то же время в ходе проверки в июле 2003 г. представители ГУМЮ заявили в частных беседах сотрудникам «Школы мира», что если они будут продолжать защищать месхетинских турок, то у них будут серьезные проблемы.

В сентябре 2003 г. фонд обратился в Приморский районный суд с просьбой зарегистрировать изменения в уставе в связи с вхождением двух новых учредителей. 2 октября прошло заседание суда по этому вопросу, и суд отказался удовлетворить указанное обращение фонда. Фонд подал апелляцию в вышестоящий краевой суд. В то же время представитель федерального Министерства юстиции, находившийся в крае в конце сентября в связи с многочисленными обращениями от российских и международных НПО в связи с делом «Школы мира», заявил сотрудникам фонда, что у ГУМЮ нет оснований отзывать из суда иск о ликвидации организации. 6 октября на своем заседании Приморский суд отложил рассмотрение июльского иска ГУМЮ о ликвидации «Школы мира» до рассмотрения апелляции фонда в вышестоящем суде касательно отказа в регистрации изменений в устав. Правовая битва продолжается.

* * *

Давление, угрозы и преследования неправительственных организаций в регионах России происходят, как правило, когда они выражают озабоченность проблемами с правами человека в своем регионе и критикуют за это региональные власти, распространяют свои материалы, информируют общественность и СМИ о проблемах с правами человека, дают рекомендации властям по улучшению положения с правами человека, призывают федеральные власти принять необходимые действия для обеспечения выполнения на территории региона Конституции РФ, федеральных законов, международно-правовых обязательств в области прав человека.

Практика давления и преследования неправительственных организаций и активистов в России вдохновляется и осуществляется, как правило, местными и региональными властями. Однако федеральные власти не реагируют адекватно на эту практику, несмотря на многочисленные обращения НПО и публикации в СМИ. Это бездействие может квалифицироваться как молчаливая поддержка; местные и региональные власти нередко интерпретируют отсутствие критической оценки со стороны федерального правительства как поощрение практики преследования и давления по отношению к неправительственным организациям.

ПРОФСОЮЗЫ

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

Можно выделить несколько направлений, по которым положение профсоюзов изменилось.

1. Право профсоюзов на представление интересов работников.

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

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

2. Заключение соглашений.

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

3. Ведение переговоров и заключение коллективного договора.

Трудовой кодекс РФ предусматривает заключение единого коллективного договора, положения которого распространяются на всех работников организации без учета их профессионализации. В связи с этим профсоюзы лишились права заключать отдельные коллективные договоры или приложения к ним, распространяющиеся именно на членов этих профсоюзов. В т. ч. профсоюзы, объединяющие работников по профессиональному признаку (например, авиадиспетчеры, летчики), не могут заключить договор в интересах своих членов. При этом принципы формирования единого представительного органа (пропорционально численности членов профсоюза, но не менее одного представителя от первичной организации) таковы, что голос немногочисленных профсоюзов, объединяющих работников той или иной профессии, становится не существенным для принятия решений.

4. Разрешение коллективных трудовых споров и объявление забастовки.

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

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

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

6. Гарантии в связи с занятием профсоюзной деятельностью.

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

* * *

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

Преследования профсоюзных активистов и давление на профсоюзы

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

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

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

СТАТЬЯ 23

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

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

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

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

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

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

Основные недостатки современного российского законодательства в области защиты семьи связаны с отсутствием четкого разграничения полномочий между федеральным центром и субъектами Российской Федерации в межбюджетных отношениях в целом, и в т. ч. в вопросах административного управления в части финансирования расходов на детей, их защиты, выплаты на них государственных пособий и др.¹³¹

В течение продолжительного периода постоянно образовывалась задолженность по выплате ежемесячных и других пособий на детей, нарушались сроки и сокращались объемы финансирования расходов на реализацию федеральных целевых программ по социальной поддержке семьи, в т. ч., президентской программы «Дети России». Неоднократно уменьшался объем расходной части социальных статей федерального и регионального бюджетов. В то же время отмечалось, что некоторое улучшение экономической ситуации в стране в 2000 г. позволило существенно сократить задолженность по выплате ежемесячного пособия на детей, других социальных выплат, обеспечить финансирование программ «Дети России» за 2000 г. в полном объеме¹³². Однако, по информации из другого официального источника, несмотря на положительные тенденции, отмечаемые в некоторых субъектах РФ, в 71 регионе задолженность по пособиям в 2000 г. сохранялась, из них в 24 регионах она даже возросла¹³³. Представление разных статистических данных различными государственными органами наглядно показывает отсутствие взаимодействия и координации между ними. Это, в свою очередь, неизбежно отражается на степени защищенности ребенка в семье.

Необходимо отметить, что установленные законодательством нормы социальных выплат недостаточны для обеспечения полноценного содержания и воспитания детей в семье. В Государственном докладе «О положении детей в Российской Федерации» за 2002 г. отмечается, что удельный вес семей с несовершеннолетними детьми, имеющих среднедушевой доход ниже прожиточного минимума, столь значителен, что они по-прежнему остаются основной группой бедного населения¹³⁴. Таким образом, принятые государством меры не могут считаться достаточными для исправления ситуации в этой области защиты семьи.

Говоря о социальной защите, власти опираются на Закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»¹³⁵. Упомянутый закон устанавливает дополнительные гарантии для этой категории детей с целью обеспечить их права на образование, медицинское обслуживание, на имущество и жилое помещение, на труд. Но в этом законе предусмотрена лишь общая ответственность за нарушение прав ребенка, выходящая за рамки семейного законодательства. Формулировка ст. 11, закрепляющей это положение, не отличается четкостью, не содержит санкций. Кроме того, в ней отсутствует определение процедуры применения мер ответственности. Все это дает возможность лицу, виновному в нарушении прав ребенка, избежать ответственности.

Нельзя не обратить внимание на то, что Комитет по правам ребенка ООН в своих рекомендациях Российской Федерации отмечал наличие сообщений о продолжающейся в регионах страны практике отказов в медицинском, образовательном и ином социальном обслуживании родителям и их детям из-за отсутствия регистрации по месту жительства, при том что закон запрещает подобные ограничения¹³⁶. Несмотря на многочисленные жалобы граждан и организаций на действия местных органов в федеральные органы власти, действенные меры к исправлению сложившейся ситуации не принимаются.

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

Положение турок-месхетинцев остается в целом выведенным за рамки правового поля. Здесь же отметим о нарушениях их прав на вступление в брак. Им отказывают в регистрации браков, и родившиеся дети в таких семьях официально являются рожденными вне брака¹³⁷. Подробнее положение этой группы населения описано в комментарии к ст. 24 МПГПП.

¹³¹ Климантова Г., Федотовская Т. Здоровая семья — здоровое поколение // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2001. № 13. С. 36.

¹³² Там же.

¹³³ О положении детей в Российской Федерации. 2001 год: Государственный доклад. М., 2001. С. 11.

¹³⁴ О положении детей в Российской Федерации. 2002 год: Государственный доклад. М., 2002. С. 6.

¹³⁵ СЗ РФ 1996. № 52. Ст. 5880.

¹³⁶ Report of the Committee on the Rights of the Child // General Assembly Official Records, Fifty fifth session, Supplement #41 (A/55/41), p.176.

¹³⁷ Доклад «Дискриминация детей турок-месхетинцев в Краснодарском крае, поддерживаемая Российской Федерацией». Фонд «Школа мира», март 2003 г. С. 9.

СТАТЬЯ 24

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

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

Несмотря на то, что в Семейном кодексе РФ (ст. 56) закреплено право ребенка на самостоятельное обращение в суд с 14-летнего возраста, законодательство не предусматривает механизма обращения ребенка в административные и судебные органы. Между тем отсутствие этого механизма препятствует реализации и защите прав несовершеннолетнего в тех случаях, когда у него нет законных представителей (родителей, усыновителей, опекунов и попечителей) или при конфликте с ними. В то же время практика показывает, что органы опеки и попечительства, а также суд далеко не всегда учитывают мнение ребенка, ссылаясь на его легкую внушаемость, хотя право ребенка выражать свое мнение закреплено в ст. 57 СК РФ¹³⁸. Постановление пленума Верховного суда РФ от 27 мая 1998 г. № 10 «О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей»¹³⁹, в котором дается разъяснение данного положения закона, на правоприменительную практику не повлияло.

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

Что касается защиты прав ребенка в административном порядке, то в Российской Федерации предусмотрена целая система государственных органов, между собой плохо скоординированных. Основным институтом, осуществляющим защиту прав ребенка, является орган опеки и попечительства (функционирующий в рамках местного самоуправления). Организация работы органов местного самоуправления определяется уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов РФ. На начало 2001 г. законы об организации работы органов опеки и попечительства были приняты только в 60 субъектах Федерации¹⁴⁰.

В соответствии с законами субъектов Федерации, специалисты по охране прав ребенка назначаются из расчета один специалист на 5000 несовершеннолетних¹⁴¹. Не вызывает сомнения, что один специалист не способен уделять должного внимания всем детям, нуждающимся в государственной защите на данной территории.

Дополнительно к уже существующей системе органов защиты прав ребенка в России был введен институт Уполномоченного по правам человека в РФ и уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ. В настоящее время институт Уполномоченного по правам ребенка введен в 15 субъектах РФ. В Государственной Думе РФ рассматривается вопрос о принятии закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации». Однако его принятие не сможет реально повлиять на защиту прав ребенка. Государственная Дума РФ до сих пор не разработала и не утвердила минимальных государственных стандартов уровня жизни детей, которыми должен руководствоваться в своей работе уполномоченный. При этом, согласно законопроекту, действия уполномоченного ограничиваются рекомендациями.

По информации Уполномоченного по правам ребенка в г. Москве, за год к нему поступило 412 жалоб¹⁴². Это мизерное число обращений, учитывая статистические данные ежегодных нарушений прав ребенка, приводимые в государственных источниках¹⁴³. Следует отметить, что чаще всего за помощью к Уполномоченному по правам ребенка обращаются родители, что демонстрирует неэффективность этого института для самих детей. У московского Уполномоченного нет даже офиса, в который мог бы прийти ребенок¹⁴⁴.

В Государственном докладе вступление в действие в 1999 г. Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» оценивается как шаг вперед в борьбе с детской беспризорностью. Тем не менее по прошествии трех лет эта проблема остается одной из самых тяжелых в России, при этом отсутствуют точные данные. Государственные чиновники приводят различные оценки количества беспризорных и безнадзорных детей. Так, председатель комитета Совета Федерации по вопросам безопасности и обороны В. Озеров сообщил о 3—5 млн¹⁴⁵, министр образования РФ — о 100—500 тыс.¹⁴⁶, независимые эксперты — о 4 млн¹⁴⁷.

¹³⁸ Согласно ст. 57 СК РФ, мнение ребенка, достигшего возраста десяти лет, при разрешении любых вопросов, затрагивающих его интересы, должно обязательно учитываться, за исключением случаев, когда это противоречит его интересам.

¹³⁹ Бюллетень Верховного суда РФ. 1998. № 7.

¹⁴⁰ Четурных Е., Бухман Е., Володина И. и др. Новая модель организации органов местного самоуправления по опеке и попечительству над детьми. Модель образовательного учреждения нового типа для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей / Под науч. ред. Н. Ивановой. СПб., 2001. С. 11.

¹⁴¹ См., например, ст. 7 Закона г. Москвы от 4 июня 1997 г. № 16 «Об организации работы по опеке, попечительству и патронату в городе Москве»; ст. 10 Закона Нижегородской области от 10 сентября 1996 г. № 43-3 «Об организации и деятельности органов опеки и попечительства». Бюллетень ЗС Нижегородской области. 1996. № 6.

¹⁴² У детей есть защитник // Тверская, 13. 2003. 1 апр.

¹⁴³ Так, в России в 2001 г. 56 350 детей лишилось родительского попечения в силу лишения их родителей родительских прав, 3409 детей было отобрано у родителей без лишения их родительских прав. В 2001 г. в отношении несовершеннолетних было зарегистрировано 65 534 преступления. См.: Аналитический вестник № 3(196), аналитическое управление Совета Федерации. М., 2003. С. 120—127.

¹⁴⁴ Чиновник против чиновников // Новая газета, 2003. 24—27 апр.

¹⁴⁵ Сергеев М. Борьба с беспризорностью // Страна.Ру. 2002. 14 янв.

¹⁴⁶ Там же.

¹⁴⁷ Нестерова О. Горчайшая из бед // Труд. 2002. 16 янв.

В настоящее время практика борьбы с беспризорностью остается неэффективной. Так, например, милиция в г. Иркутске регулярно проводит рейды, вылавливая бездомных, но делает это впустую: детей приходится отпускать обратно на улицу, поскольку приютов нет, а домой в свои зачастую неблагополучные семьи или в детские дома ребята возвращаться не хотят¹⁴⁸.

Еще одной важной проблемой является несоблюдение прав несовершеннолетних, не имеющих гражданства России. Положение таких детей ухудшилось с принятием нового закона «О гражданстве РФ» (31 мая 2002 г. № 62-ФЗ). В законе не определен порядок получения гражданства лицами, которые имеют гражданство бывшего СССР и проживают на территории России уже более 13 лет. Поэтому к ним не применим новый порядок получения гражданства.

Положение детей, находящихся под опекой государства, остается тяжелым. Эти дети лишены защиты, т. к. не имеют фактической возможности обжаловать действия своих воспитателей и доказать их вину. Зачастую дети не знают о возможности пожаловаться или не умеют делать это должным образом. В тех случаях, когда жалоба все-таки направляется в прокуратуру или другие инстанции, она, как правило, спускается в то же детское учреждение для выяснения ситуации, после чего жалобщиков жестоко наказывают.

Кроме того, детские дома и другие детские учреждения из-за недостатка финансирования находятся в опасном состоянии, что нередко приводит к трагическим последствиям. Примерами могут служить недавние пожары (пять за период апрель — начало мая 2003 г.) в детских учреждениях различных регионов России¹⁴⁹, причем в двух случаях погибло 22 и 30 детей соответственно.

2. Каждый ребенок должен быть зарегистрирован немедленно после его рождения и должен иметь имя.

В соответствии с законодательством РФ (Федеральный закон «Об актах гражданского состояния» 1997 г.) каждому ребенку положен документ — свидетельство о рождении. При выдаче свидетельства о рождении производится официальная регистрация рождения ребенка: указывается фамилия, имя, отчество ребенка, вносятся запись о родителях. Отказ в регистрации может произойти, если отсутствует медицинская справка, удостоверяющая рождение, а лицо, свидетельствующее о факте рождения, не имеет документов, удостоверяющих личность.

В Краснодарском крае отказы в выдаче свидетельств о рождении детей, родители которых не имеют удостоверяющих личность документов, носят систематический характер в отношении отдельных этнических меньшинств. Туркам-месхетинцам, прибывшим в Краснодарский край в 1989—1990 гг., местные власти до настоящего времени незаконно отказывают в регистрации по месту жительства (подробнее см. комментарий к ст. 26 МППП). Из-за отсутствия регистрации молодые люди, достигшие совершеннолетия, не могут получить паспорт. Молодые турчанки выходят замуж (их браки не регистрируются) и рожают детей. Однако в тех случаях, когда мать не имеет паспорта, местные органы записи актов гражданского состояния отказывались оформлять свидетельство о рождении ребенка. Аналогичная практика сложилась в отношении беженцев, покинувших зону вооруженного конфликта в Абхазии и прибывших в Краснодарский край в 1992—1993 гг.

Ребенок, не имеющий свидетельства о рождении или паспорта, лишен всех государственных социальных гарантий реализации и защиты своих прав (ребенку не выдают медицинский полис, он не может обратиться в суд).

3. Каждый ребенок имеет право на приобретение гражданства.

Теоретически Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации», действовавший с 1991 по 2002 г., был направлен на исключение ситуации «безгражданства» детей. В тех случаях, когда один из родителей имел российское гражданство, Закон гарантировал ребенку гражданство Российской Федерации (ч. 1 и 2 ст. 15). Также российское гражданство должно было предоставляться ребенку, находящемуся на территории России, если иначе он стал бы лицом без гражданства (ч. 2 ст. 15).

Закон «О гражданстве РФ» 1991 г. действовал десять с половиной лет, что было недостаточным сроком для того, чтобы судить о практике применения этих положений. В частности, дети, родившиеся от лиц, которым, начиная с 1989 г., было отказано в регистрации по месту жительства и которых российские власти рассматривали в качестве «нелегальных мигрантов» и лиц без гражданства (как турок-месхетинцев в Краснодарском крае), не успели достичь административного совершеннолетия (14 лет) и столкнуться с проблемой признания гражданства и получения документов, удостоверяющих личность. Однако власти Краснодарского края в 90-е годы неоднократно заявляли, что рассматривают всех турок-месхетинцев, не имеющих регистрации по месту жительства, в т. ч. и рожденных в РФ, как лиц без гражданства.

Принятие нового Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» 2002 г. сократило гарантии против «безгражданства» детей. Закон устанавливает (ч. 3 ст. 9), что гражданство РФ ребенка не может быть прекращено, если в результате прекращения гражданства РФ он станет лицом без гражданства. Согласно ст. 12, ребенок приобретает гражданство РФ по рождению, если на день рождения ребенка:

а) оба его родителя или единственный его родитель имеют гражданство Российской Федерации (независимо от места рождения ребенка);

б) один из его родителей имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является лицом без гражданства, или признан безвестно отсутствующим, или место его нахождения неизвестно (независимо от места рождения ребенка);

¹⁴⁸ Носкович М. Беспризорников вымыли специально для новогодних праздников // Известия. 2002. 14 янв.

¹⁴⁹ Республики Якутия, Дагестан, Бурятия, г. Москва, Иркутская область.

в) один из его родителей имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является иностранным гражданином, при условии, что ребенок родился на территории Российской Федерации либо если в ином случае он станет лицом без гражданства;

г) оба его родителя, проживающие на территории Российской Федерации, являются иностранными гражданами или лицами без гражданства, при условии, что ребенок родился на территории Российской Федерации, а государства, гражданами которых являются его родители, не предоставляют ему свое гражданство.

Однако ст. 3 Закона определяет «проживание» как «проживание лица на законном основании на территории Российской Федерации или за ее пределами», что предполагает наличие разрешений на временное проживание или видов на жительство. Российское правительство рассматривает значительную часть населения страны в качестве «нелегально проживающих»; в эту категорию попадают бывшие советские граждане, легально въехавшие в РФ до вступления в силу Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в РФ» 2002 г. (1 ноября 2002 г.) и реально живущие в стране, но не имеющие регистрации по месту жительства и не удовлетворяющие требованиям нового закона об иностранцах. Из Закона «О гражданстве РФ» 2002 г. следует, что дети лиц, рассматриваемых в качестве «нелегально проживающих» без гражданства, не могут быть признаны гражданами РФ и не имеют иных легальных путей приобретения российского гражданства. Согласно ч. 2 ст. 14 нового Закона «О гражданстве РФ», ребенок, являющийся иностранным гражданином или лицом без гражданства, принимается в гражданство РФ в упрощенном порядке (без соблюдения требований о легальном проживании, наличии «законного» источника дохода, знания русского языка) только в случае, если один из его родителей или единственный родитель имеет гражданство РФ.

СТАТЬЯ 25

Каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2, и без необоснованных ограничений право и возможность:

а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;

б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;

с) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

Источником власти в России являются ее граждане (ст. 3 Конституции РФ). Избирательное законодательство призвано обеспечить представительство интересов народа в органах государственной власти. Права на свободное волеизъявление, тайное и добровольное голосование, гарантии равноправия при реализации избирательного права закреплены Конституцией и рядом федеральных законов, из которых основополагающими являются: «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранным в органы местного самоуправления», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В течение последних лет, начиная с 1994 г., избирательное законодательство претерпевает постоянные изменения, процесс законотворчества интенсифицируется после очередных федеральных выборов в представительные органы власти. Так, основополагающий Закон «Об основных гарантиях избирательных прав...», впервые принятый в 1994 г. после избрания депутатов Государственной Думы РФ в 1993 г., получил новую редакцию в 1997 г. после парламентских выборов в 1995 г. Перед выборами депутатов в 1999 г. отдельным федеральным законом были внесены изменения, а в мае 2002 г. был принята новая редакция закона.

Необходимость последней редакции Закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» обусловлена тем, что был принят новый Закон «О политических партиях» (2002 г.), который подразумевал введение пропорциональной системы выборов депутатов законодательных собраний регионов. Кроме того, прошедшие в России парламентские выборы показали недоработки избирательного законодательства, существенные с точки зрения реализации активного и пассивного избирательного права. Новая редакция закона содержит дополнительные гарантии прав, вводит исключительно судебный порядок снятия кандидата с регистрации, устанавливает предельные сроки обращения в суд по поводу отмены регистрации кандидата и его снятия до дня голосования, регламентирует порядок образования избирательных комиссий всех уровней. Последнее новшество с точки зрения разработчиков закона является необходимым для уменьшения влияния региональной и местной власти на предвыборный и избирательный процессы.

Несмотря на развитие и профессионализацию законодательства, избирательные кампании сопровождаются комплексом нарушений. Такое положение обусловлено продолжающимся использованием в избирательных кампаниях так называемого административного ресурса или, используя официальную терминологию, «злоупотреблениями служебным или должностным положением».

Для достижения нужного результата выборов исполнительной властью в регионах аккумулируются ресурсы как финансовые, так и «нематериальные» — поддержка правоохранительных органов, СМИ, избирательных комиссий и прочее. В таких условиях конкурентная предвыборная борьба зачастую становится невозможной. Например, на кандидатов в губернаторы Иркутской области и поддерживающих их граждан оказывалось давление региональными силовыми ведомствами, лояльными губернатору и одновременно кандидату на пост главы области (2001 г.). Это стало предметом специального обращения Уполномоченного по правам человека в России и резкой критики председателя ЦИК России.

Нарушается один из основных принципов — равноправие кандидатов, тем более что в предвыборном процессе редко участвуют различные элиты, способные выдвинуть равновесных кандидатов, и, как правило, у лидеров региональных избирательных кампаний нет реальных конкурентов.

Федеральная власть закономерно заинтересована в результатах выборов в регионах. Не всегда, но случается, что федеральная власть вмешивается в региональные предвыборные процессы, и иногда это вмешательство принимает формы жесткого давления на оппозиционных кандидатов. При этом одну из ключевых ролей начинает играть институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Так, на выборах главы Ингушской Республики (2002 г.) были использованы силовые, судебные и пр. ресурсы полпредства в Южном федеральном округе для избрания приемлемого для центральной власти кандидата. Известно о фактах незаконного и грубого вмешательства в работу судов, когда документы по делу о снятии кандидата с регистрации были изъяты прямо из совещательной комнаты суда, что по закону абсолютно неприемлемо.

В целом суд часто используется исполнительной властью для снятия кандидатов с регистрации. Причем заметное число случаев отмены регистрации происходит всего за несколько дней (от одного до трех) до голосования. Давление на суд недопустимо, и такие действия прямо нарушают отечественное законодательство, при этом существенно ограничиваются и права избирателей. За оставшееся до дня выборов время избирателям, собиравшимся голосовать за лишившегося регистрации кандидата, практически невозможно сделать осознанный электоральный выбор. Кроме того, у кандидата не остается времени оспорить решение суда. В этом смысле показателен пример со снятием (2000 г.) А. Руцкого (действующего на тот момент главы региона) с регистрации за один день до голосования по выборам губернатора Курской области. Причем письменное решение суда всячески задерживалось, что не позволило А. Руцкому до начала голосования его обжаловать.

Давление на суды и избирательные комиссии. В соответствии со старой редакцией Закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» (предполагается, что новый закон начнет повсеместно действовать с 14 июня 2003 г.) избирательные комиссии были правомочны снимать кандидата с регистрации, аннулировать итоги голосования, и это превращало их в один из эффективных инструментов манипулирования результатами выборов. Так, например, избирательная комиссия Красноярского края (2002 г.) отменила итоги голосования, по которым победу одержал оппозиционный региональной власти кандидат — представитель финансовой элиты, чем инициировала продолжительный конфликт между кандидатами. Действия краевого избиркома были обжалованы в краевом суде, который принял решение о роспуске крайизбиркома, впоследствии это решение суда было аннулировано Верховным судом РФ. Федеральная власть, до этого открыто не вмешивавшаяся в избирательную кампанию, поставила точку в этом конфликте. Президент просто объявил победителя, хотя кто в действительности выиграл выборы и какова была воля избирателей осталось невыясненным.

Давление на кандидатов, на суды и избирательные комиссии в период регистрации кандидатов ограничивает и нарушает в первую очередь пассивное избирательное право. Но встречающиеся нарушения правил ведения агитационной кампании; сомнительные с точки зрения закона агитационные материалы; давление, оказываемое на оппозиционные региональные СМИ, не позволяют избирателям получить необходимую информацию о кандидатах. В результате такого рода информационных искажений волеизъявление граждан становится фиктивным.

Так, в предвыборное время руководитель, претендующий на переизбрание, пытается сократить для других участников выборов возможности ведения агитации, в т. ч. через публикации в пользующихся спросом изданиях. Например, газета «Честное слово» (Приморский край) в период избирательной кампании (2001 г.) не смогла распространить очередной номер своего издания, получив отказ от руководства основной областной сети в приеме тиража на реализацию без обоснования причин и в нарушение договора с изданием.

Активность в принятии региональными органами власти запретительных мер в отношении СМИ часто совпадает по времени с избирательными кампаниями. Например, запрет на видеосъемку, нарушающий принцип свободного производства информации, был введен Кировской областной Думой во время избирательной кампании (2001 г.). Это, по мнению местных законодателей, позволяло не распространять среди избирателей «неконструктивную информацию» о депутатах, многие из которых зарегистрировались в качестве кандидатов на очередные выборы.

Обыски в редакциях газет, изъятие документации, аресты тиражей — те способы, которые используются на региональных выборах и возможны при вмешательстве исполнительной власти в ход агитационной кампании. Например, в Татарстане в период избирательной кампании по выборам президента республики (2001 г.) без решения суда был арестован тираж газеты «Казанское время», оппозиционной действующей власти. Также в ходе этих выборов наблюдатели отмечали фактическое отсутствие какой-либо политической рекламы (наружная, телевизионная и др.) кандидатов на пост президента республики.

Широко применяется практика распространения агитационных материалов, содержание которых не соответствует действительности. Содержание агитационных листовок изобилует различного рода измышлениями о деятельности и биографии кандидатов, встречаются листовки откровенно ксенофобского содержания, эксплуатирующие негативные этнические стереотипы. Так, в г. Чите в день голосования (1999 г.) были распространены листовки античеченского содержания, направленные в адрес кандидата в депутаты городской думы. Листовки, распространяемые (1999 г.) избирательным штабом кандидата в депутаты Государственной Думы Н. Бондарика, содержали призывы к борьбе с «врагами Божиими, врагами России и Русского народа», к выдворению всех нерусских за пределы России, требования национализировать собственность «еврейско-кавказской мафии» и т. д. Более того, Бондарик был дважды предоставлена возможность участвовать в телепередачах петербургского телевидения, в которых открыто обсуждались перспективы этнических чисток в городе. Обращения в прокуратуру в этих двух случаях остались безрезультатными.

Прямолинейность и агрессивность содержания такого рода предвыборных материалов не в последнюю очередь зависят от перспективы наказания, предусмотренного законом за подобные действия. Но поскольку большинство агитационной продукции не соответствует нормам избирательного законодательства (они анонимны, не имеют выходных данных и т. д.), то выявить изготовителя, заказчика и распространителя, как правило, невозможно. Именно фактическая безнаказанность является причиной широкого распространения ксенофобской, а зачастую расистской печатной продукции во время выборов. Иногда недобросовестная агитация ведется не

только в официальный период агитационной кампании, но и в запрещенные три дня до голосования или непосредственно в день выборов.

В целом, процедурная сторона голосования, как правило, соблюдается, но зачастую давление на избирательные комиссии во время голосования и подсчета голосов усиливается.

Стремление управлять результатами выборов приводит к таким достаточно распространенным нарушениям, как подкуп избирателей, фальсификация итогов голосования. Например, нарушения при подсчете голосов были выявлены в Самарской области (2001 г.), в Республике Адыгее (2001 г.), а выборы в Законодательное собрание Ленинградской области (2001 г.) были признаны недействительными по одному из избирательных округов на основе подтвержденных данных о массовом подкупе избирателей.

Из-за неравных условий ведения предвыборной кампании, когда некоторые кандидаты не имеют доступа к СМИ, к наружным рекламным носителям и т. д., избиратели не получают всей необходимой информации о кандидатах. В результате давления, которое часто оказывается на членов избирательных комиссий при подсчете голосов, итоги выборов искажаются.

Таким образом, есть серьезные основания утверждать, что демократический характер выборов является таковым по форме, по установленным законом процедурам. В то же время объективность выборов сомнительна, поскольку в предвыборные кампании зачастую происходит конкуренция административных ресурсов, а не кандидатов и их программ. В такой ситуации говорить о прямом и подлинном волеизъявлении граждан становится сложным.

СТАТЬЯ 26

Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как то расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

Ч. 1 ст. 19 Конституции РФ утверждает, что «все равны перед законом и судом». Ч. 2 устанавливает, что «государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности». В соответствии с ч. 2 ст. 6 Конституции РФ, «каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации». Ч. 3 ст. 37 Конституции РФ также устанавливает, что «каждый имеет право... на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации...».

Положения Конституции РФ о равенстве прав и свобод воспроизводятся в целом ряде законодательных актов: Гражданском кодексе РФ (общее равенство лиц, участвующих в гражданских отношениях); Гражданском процессуальном кодексе РФ (равенство граждан перед судом и законом); Семейном кодексе РФ (запрет на ограничение прав, относящихся к браку и семейной жизни, на основе социальной, расовой, национальной (этнической), языковой и религиозной принадлежности); Уголовном кодексе РФ (равенство перед законом); Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» (равный доступ к государственной службе); Законе «О милиции» (принцип равной защиты прав человека и гражданина) и др.

Закон «Об образовании» хотя и закрепляет равный доступ к образованию, но не гарантирует равного обращения в учебном процессе. Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации», принятый в 2002 г., провозглашает только равные права граждан РФ, но не равный доступ к гражданству вне зависимости от расовой или этнической принадлежности. Целый ряд важных законодательных актов не содержит каких-либо положений о равных правах и о запрете дискриминации. К ним относятся: Жилищный кодекс РСФСР, Закон «Об основах федеральной жилищной политики», Федеральный закон «Об основах федеральной политики в области защиты труда» (затрагивает только вопросы физической безопасности), Закон «О защите прав потребителей».

Российское законодательство, провозглашая принцип равенства прав и свобод, по существу не содержит запрета дискриминации, а термин «дискриминация» используется крайне ограниченно. В стране нет правовых актов, содержащих какое-либо определение дискриминации. Кроме ч. 3 ст. 37 Конституции РФ, этот термин есть только в Трудовом кодексе РФ, где приведен без определения и разъяснений. Ч. 2 ст. 19 Конституции РФ не содержит однозначного запрета дискриминации. Первое предложение этой статьи не может быть истолковано как четкий и недвусмысленный запрет любого посягательства на равенство прав и свобод или как обязанность государства искоренять нарушения равенства. Второе предложение налагает запрет только на «ограничение прав», только в связи со списком из пяти признаков и только в отношении граждан. Российское законодательство и правовая практика не предлагают определенного истолкования понятия «ограничение прав». Кроме того, ч. 3 ст. 19 Конституции РФ и Трудовой кодекс РФ также вводят концепт «равных возможностей реализации прав и свобод», что еще более осложняет толкование правовых норм на практике.

Таким образом, понятия «дискриминация», «ограничение прав», «законное или незаконное проведение различий» остаются недостаточно ясными для профессиональных юристов и для широкой публики. Не прослеживается какой-либо определенной позиции законодателей и правоприменительных органов.

Закон «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» и соответствующие положения ГПК РФ предоставляют гражданам право обжаловать в суде нарушение их прав и свобод. Закон по умолчанию приравнивает к нарушению прав также создание препятствий к осуществлению гражданином его

прав и свобод и незаконное возложение на гражданина какой-либо обязанности или незаконное привлечение его к ответственности. Тем не менее аналогичный термин «ограничение прав» в правовой практике понимается преимущественно как прямое и открытое воспрепятствование осуществлению индивидом или социальной категорией конкретных прав. Незаконное проведение различий, вызывающее негативные последствия для соответствующего лица или группы, которое не может быть определено как прямое нарушение прав (например, при осуществлении дискреционных полномочий, официального контроля или надзора), обычно не воспринимается как «дискриминация».

В России большинство правовых норм, относящихся к обеспечению равенства прав, являются материальными, и в законодательстве явно не хватает достаточных процедурных гарантий против дискриминации. В стране отсутствует специальное антидискриминационное законодательство. Его разработка и принятие не стоят в плане законотворческой работы Государственной Думы РФ. В России не существует также каких-либо специальных антидискриминационных программ или программ в области предоставления равных возможностей. Имеются некоторые судебные, уголовные и административные средства для предотвращения и прекращения дискриминационной практики, но они неэффективны и применимы скорее в теории, чем на практике.

Теоретически, права и свободы можно защищать в суде (ст. 46 Конституции, ст. 11 ГК РФ). Гражданские права и другие нематериальные блага могут быть защищены, в частности, путем признания права, восстановления положения, существовавшего до нарушения права, пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения, признания оспоримой сделки недействительной, признания недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления, возмещения убытков, компенсации морального вреда (ст. 12 ГК РФ). Ст. 1065 ГК РФ предусматривает, что деятельность, которая, возможно, принесет вред в будущем, может быть запрещена по решению суда.

Закон «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», и главы 23, 24, 25 ГПК РФ обеспечивают право подать в суд жалобу против действия или бездействия государственных и муниципальных органов, общественных объединений и должностных лиц. Это можно сделать в случаях, когда:

- 1) нарушены личные права и свободы;
- 2) создаются препятствия в реализации прав и свобод;
- 3) на человека незаконно налагаются обязанности или ответственность.

Зафиксирован ряд случаев, когда люди защищали и восстанавливали свои права, нарушенные в результате дискриминационного обращения. Такого рода случаи обычно касаются незаконных увольнений или отказов в регистрации по месту жительства, в предоставлении статуса беженца или вынужденного переселенца. Предметом жалоб и исков были просто нарушения соответствующих прав. Вопрос дискриминации как таковой роли не играет и не рассматривается судом как предмет жалобы или иска. При рассмотрении жалобы на нарушение прав и свобод мотивировка суда основывается на доказанном факте нарушения определенного права в нарушение определенного закона. Суд не рассматривает вопрос о том, проводился ли различный подход к разным лицам в одинаковых ситуациях.

Не зафиксировано жалоб и судебных решений, когда какое-то постановление, требование, действие или бездействие признавалось незаконным не потому, что оно нарушало или ограничивало определенные права, а в силу его дискриминационного характера. Также не отмечено каких-либо жалоб, исков и судебных решений, относящихся к дискриминационному поведению государственных и негосударственных должностных лиц, реализующих дискреционные полномочия либо осуществляющих контрольные или надзорные функции.

В УК РФ есть ст. 136 «Нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина», которая предусматривает уголовную ответственность за «нарушение равенства прав человека и гражданина» в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, причинившее вред «правам и законным интересам» граждан. Ч. 1 этой статьи предусматривает наказание в диапазоне от 200 минимальных зарплат до двух лет лишения свободы. Ч. 2 за такое же преступление, но совершенное с использованием служебного положения, предусматривает наказание до пяти лет лишения свободы.

Ст. 136 не является статьей частного обвинения, поэтому уголовное преследование может быть инициировано только прокурором или органами внутренних дел. Она определяет преступление сугубо в материальном, но не формальном смысле. Таким образом, нарушителя можно привлечь к уголовной ответственности только при наличии реального вреда, причиненного жертве; указания по осуществлению дискриминации или подстрекательство к дискриминации, если они не носят публичного характера, ненаказуемы. Ст. 136 применяется в крайне редких случаях. Как правило, органы прокуратуры демонстрируют нежелание возбуждать преследование и расследовать дела по этой статье, а также по ст. 282 «Возбуждение вражды» УК РФ. По данным МВД¹⁵⁰, по ст. 136 в 1997 г. было возбуждено три уголовных дела, в 1998 г. — четыре, в 1999 г. — пять и в 2000 г. — одно. Статистика по судебным процессам и их результатам до сих пор не опубликована.

Ни один законодательный акт в Российской Федерации не предусматривает в прямой форме какой-либо специальной дисциплинарной ответственности государственных служащих за дискриминационное поведение. Ст. 14 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» 1995 г. предусматривает только общую дисциплинарную ответственность государственного служащего за ненадлежащее выполнение своих обязанностей и содержит ссылку на «ответственность в соответствии с федеральным законодательством». Нет признаков того, что эта возможность когда-либо использовалась в РФ на практике.

В Российской Федерации ни на федеральном, ни на региональном уровне не существуют какие-либо специальные органы, отвечающие за предупреждение и ликвидацию дискриминации. Теоретически Уполномоченный по правам человека в РФ имеет право разбираться с любой жалобой на нарушения прав человека в случаях, когда все прочие имеющиеся средства правовой защиты исчерпаны, или в случае массовых и систематических нарушений. Нет признаков того, что Уполномоченный по правам человека занимался случаями расовой или эт-

¹⁵⁰ Ответ ГИЦ МВД РФ от 25 июня 2001 г. № 34/4-220 на запрос депутата Государственной Думы В. Игрунова.

нической дискриминации. Вопросами дискриминации не занимаются и недавно назначенные региональные уполномоченные по правам человека.

Конституция устанавливает (ст. 52), что «права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба». Ст. 53 предусматривает, что «каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц». Материальные убытки могут быть возмещены на общих основаниях в порядке гражданского искового производства. Моральный вред может быть возмещен в денежной форме по решению суда в порядке искового производства (ст. 151, 1100 и 1101 ГК РФ). Однако законодательство не предусматривает каких-либо специальных гарантий такого рода в случаях дискриминационного обращения, и нет случаев, чтобы возможность возмещения вреда нашла применение на практике в случае дискриминации. Административные средства для индивидуальной защиты и компенсации не предусмотрены.

Между тем государство само практикует, поощряет и поддерживает дискриминацию по признакам наличия документов, удостоверяющих личность, место жительства (регистрации места жительства), гражданство, этническую принадлежность, принадлежность к общественным объединениям (см. раздел, относящийся к п. 1 ст. 2 МППП). Частные лица и негосударственные структуры (в основном работодатели) также практикуют дискриминацию по признакам цвета кожи, языка, возраста, инвалидности, наличия ВИЧ-инфекции, при этом существующие правовые механизмы не обеспечивают должной защиты, а государство занимает пассивную позицию и не использует имеющихся возможностей.

Наибольшую общественную опасность представляет дискриминация по этническому признаку, которая во многом является продуктом паспортной системы. Последняя, в свою очередь, предоставляет ряд явных и скрытых возможностей для отказа в регистрации как по месту жительства, так и пребывания. В определенных условиях власти могут либо отказывать в регистрации лицам, относящимся к определенной этнической группе, либо создавать привилегии для определенной группы при ограничении регистрации для всех остальных.

Отсутствие регистрации используется как предлог для ограничения прав граждан, и эти ограничения в ряде случаев носят выборочный по этническому признаку характер. Контроль над соблюдением режима регистрации, как правило, носит избирательный характер. Ограничения и контрольные мероприятия оказываются в значительной степени нацеленными на этнические меньшинства. Дискриминация проявляется в избирательных и непропорционально частых задержаниях лиц, относящихся к так называемым визуальным меньшинствам (т. е. лицам, внешне отличающимся от основной массы населения и идентифицируемым как выходцы с Кавказа и из Средней Азии, а также цыгане); незаконном и неспровоцированном применении насилия к задержанным; вымогательстве денег; произвольных и непропорционально частых обысках жилых помещений, занимаемых лицами, относящимися к таким меньшинствам, или офисов принадлежащих им компаний; произвольном изъятии их личного имущества или товаров, которыми они торгуют.

В частности, МВД регулярно проводит в ряде российских регионов кампании под названием «Табор», якобы направленные на борьбу с преступностью. Обычно эти кампании включают в себя массовые проверки документов и жилищ людей, идентифицируемых как цыгане; иногда их высылают в то место в Российской Федерации, где они были последний раз зарегистрированы по месту жительства. Такие кампании проводились весной 2002 г. в г. Москве и в Московской области, в Самарской и Томской областях. В июле-августе 2002 г. операция проводилась по всей стране.

16 октября 2001 г. местные органы милиции депортировали около 100 цыган из Краснодара в Воронежскую область, где они были зарегистрированы по месту жительства.

Отдельно необходимо сказать о положении месхетинских турок¹⁵¹. В 1989—1990 гг. и в последующие годы после столкновений на этнической почве около 90 тыс. месхетинцев были вынуждены покинуть Узбекистан. Около 60 тыс. из них искали убежища в Российской Федерации (в то время одной из союзных республик), более 13 тыс. бежали в Краснодарский край.

Региональные власти в Краснодарском крае отказались предоставить туркам-месхетинцам прописку (ныне регистрация по месту жительства). Краснодарский край — единственный регион в России, где турки в массовом порядке лишены основных гражданских и политических прав. Они не могут получать или восстанавливать (в случае утраты или порчи) личные документы (например, паспорт или водительское удостоверение). Их браки официально не регистрируются и не признаются. Туркам систематически отказывают в доступе к правосудию: местные судьи отказываются рассматривать жалобы и заявления месхетинцев под различными надуманными предлогами. Во многих случаях есть основания утверждать, что суды в Краснодарском крае проявили пристрастное отношение к месхетинским туркам, обжаловавшим неправомерные отказы местной милиции в регистрации по месту жительства. Зачастую суды выносили решения не в пользу истцов, игнорируя требования закона. Турки полностью лишены доступа к системе социальной защиты и бесплатному медицинскому обслуживанию. Им не разрешается получать образование более высокого уровня, чем среднее. Месхетинцы регулярно подвергаются проверкам со стороны сотрудников милиции, в т. ч. ГАИ, и штрафуются за отсутствие регистрации. Постоянно проводятся массовые проверки «паспортного режима», включающие в себя обыск жилых домов. Известны случаи краткосрочного содержания под стражей турок, проживающих в Крымском районе.

Региональные власти с 1992 г. официально выделяют турок как этническую категорию, подлежащую особому дискриминационному обращению. 24 апреля 1996 г. Законодательное собрание Краснодарского края приняло Постановление № 291-П, в соответствии с которым совершеннолетние месхетинцы были обязаны каждые три месяца проходить особую регистрационную процедуру. С тех пор в крае было принято еще несколько актов, устанавливающих специальные требования по регистрации для месхетинцев. На практике это означало, что этническая группа была лишена доступа к регистрации по месту жительства. Такому же дискриминационному

¹⁵¹ Месхетинские турки, или месхетинцы, — тюркоязычный мусульманский народ, депортированный в 1944 г. из Южной Грузии в Среднюю Азию; всего в границах бывшего СССР живет около 290 тыс. месхетинцев.

обращению подвергаются и те месхетинцы, которые получили российское гражданство и имеют регистрацию за пределами Краснодарского края, но в действительности проживают в нем.

Должностные лица Краснодарского края часто делают заявления, что они создадут туркам и прочим «нелегальным мигрантам» невыносимые условия для жизни, чтобы заставить их покинуть регион. Президент России, правительство и органы прокуратуры не реагируют на заявления, направленные против меньшинств, равно как и на противозаконные действия правительства Краснодарского края. Более того, представители Администрации президента РФ неоднократно заявляли, что в отношении миграционной и этнической политики между федеральной властью и властями Краснодарского края разногласий нет.

В последние годы выходцы из Чечни и этнические чеченцы подвергались различным формам дискриминационного обращения. Начиная с лета 1999 г. такие действия быстро переросли в поощряемую государством широкомасштабную согласованную кампанию. Власти демонстрировали свое намерение любыми способами сделать жизнь чеченского населения невыносимой и вынудить их вернуться в Чечню. Давление на чеченцев оказывалось в разных формах: произвольные проверки паспортов и личных документов; насильственное проникновение в помещения; обыски, задержания и избиения; нарушение права на свободу передвижения и выбор места жительства; систематические проверки фирм, принадлежащих этническим чеченцам; фабрикация обвинений в совершении уголовных преступлений; отказ в предоставлении статуса вынужденных переселенцев; увольнения с работы и др.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Авторы доклада разработали следующие постатейные рекомендации в сфере соблюдения Российской Федерацией МПГПП:

СТАТЬЯ 2

Внести поправки в Закон РФ 2002 г. «О правовом статусе иностранных граждан в Российской Федерации», устранив из него необоснованные ограничения и дискриминационные положения и включив переходные положения, создающие основу для легализации бывших советских граждан, фактически проживавших на территории РФ на момент вступления закона в силу. В частности, предоставить этой категории граждан легальный статус (вид на жительство) в упрощенном коллективном порядке.

Принять меры по замене паспортной системы иной системой идентификации и документирования личности, не основанной на единственном документе, удостоверяющем личность, и не привязанной к месту жительства человека. Обеспечить возможность пользования правами и свободами независимо от наличия у лица основного документа, удостоверяющего личность, и регистрации по месту жительства или пребывания.

Пересмотреть законодательство и правоприменительную практику, создающие основы для систематической дискриминации по этническому признаку, в первую очередь паспортную систему и практику работы правоохранительных органов. Положить конец систематическим дискриминационным ограничениям основных гражданских и политических прав лиц, относящихся к определенным этническим меньшинствам, в первую очередь чеченцев и месхетинских турок.

Пересмотреть политику в отношении казачьего движения: лишить казачьи организации их привилегированного статуса, в частности привилегированного доступа членов казачьих организаций к государственной и иной публичной службе.

Ввести в российское процессуальное законодательство нормы:

- придающие юридическое значение при разрешении уголовных, гражданских и административных дел постановлениям Комитета ООН по правам человека;
- предусматривающие механизмы реализации решений Комитета ООН по правам человека в судопроизводстве.

Принять меры, в т. ч. законодательные, к повышению эффективности средств защиты, т. е. повышению доступности национальных средств защиты, а также созданию механизма исполнения решений, касающихся защиты прав человека, принятых как на национальном, так и на международном уровнях.

СТАТЬЯ 3

Законодательно закрепить меры по противодействию дискриминации по признаку пола и защите жертв такой дискриминации, в частности установить ответственность за применение дискриминации по признаку пола.

Верховному суду РФ выпустить необходимые разъяснения по делам о дискриминации по признаку пола.

Предпринять меры по внедрению в практику правоохранительных и других государственных органов ориентации на недопущение дискриминации по признаку пола и защиту жертв такой дискриминации. В частности, разработать и принять инструкции по расследованию органами прокуратуры жалоб о дискриминации по признаку пола.

СТАТЬЯ 4

Внести в Закон РФ «О борьбе с терроризмом» поправки, в частности, фиксирующие локальное и кратковременное проведение «контртеррористической операции» и обязательное введение чрезвычайного положе-

ния в том случае, если есть угроза, что зона действия силовых структур или длительность операции существенно увеличиваются.

В отношении ситуации в зоне вооруженного конфликта в Чеченской Республике:

- ввести, в соответствии с национальным законодательством, чрезвычайное положение;
- выполнить процедуры «отступления», предусмотренные Международным пактом о гражданских и политических правах, а также Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод;
- признать факт вооруженного конфликта, подтвердить соблюдение норм международного гуманитарного права.

СТАТЬЯ 6

В силу позитивных обязательств Российской Федерации в рамках МПГПП следует разработать и внедрить эффективную систему мер, направленных на оперативное выявление преступлений против личности, предупреждение единичных и массовых случаев лишения жизни, минимизацию потерь, эффективное расследование преступлений против личности и т. д.

Улучшить условия пребывания в закрытых структурах, прежде всего в армии, с тем, чтобы исключить гибель военнослужащих, в первую очередь призывников, в небоевой обстановке.

Выполнить в полном объеме рекомендации (views) Комитета по правам человека ООН по делу «Ланцов против России».

В отношении ситуации в зоне вооруженного конфликта в Чеченской Республике:

- прекратить незаконные задержания людей, их содержание в неофициальных секретных тюрьмах, пытки и внесудебные казни;
- эффективно расследовать совершенные в зоне вооруженного конфликта в Чеченской Республике преступления против гражданского населения, прежде всего повлекшие гибель людей, с тем, чтобы исключить их повторение.

СТАТЬЯ 7

Включить в Уголовный кодекс РФ статью, криминализующую пытки. При этом обеспечить, чтобы использованное в национальном праве определение понятия пытки соответствовало определению, данному в «Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания».

Передать расследование жалоб на пытки, жестокое и унижающее обращение в компетенцию органов прокуратуры субъектов Федерации.

Разработать и принять инструкцию по расследованию органами прокуратуры жалоб на пытки, жестокое и унижающее обращение. Такая инструкция должна соответствовать Принципам эффективного расследования и документирования пыток и другого жестокого, бесчеловечного обращения, принятым Генеральной Ассамблеей ООН, и включать в себя перечень обязательных следственных действий и сроки их осуществления.

Разработать и принять государственную программу защиты жертв пыток, жестокого и унижающего обращения, а также свидетелей от давления и преследований, связанных с подачей жалобы или дачей свидетельских показаний.

Разработать и принять государственную программу реабилитации жертв пыток и жестокого и унижающего обращения.

Во всех отделениях милиции и местах досудебного содержания под стражей повесить информационные листки, разъясняющие права подозреваемых, обвиняемых и задержанных, в т. ч. право обращаться с жалобой на пытки и жестокое и унижающее обращение.

СТАТЬЯ 8

Принять закон о противодействии торговле женщинами.

Принять федеральную и региональные целевые программы по противодействию торговле женщинами, защите и реабилитации жертв торговли.

Принять Закон РФ «О гражданском контроле за деятельностью учреждений, входящих в структуру Вооруженных Сил Российской Федерации».

Властям официально признать, что торговля людьми, рабство и подневольный труд являются для современной России острой и системной проблемой.

Предупреждать возникновение предпосылок для эксплуатации подневольного труда в связи с ужесточением паспортно-визового и миграционного контроля.

Принять эффективные меры:

- по пресечению коррупционного использования подневольного труда в закрытых структурах, прежде всего в армии.
- по борьбе с криминализацией и вовлечением в торговлю людьми силовых структур и спецслужб, призванными бороться с похищениями людей и торговлей людьми.
- по борьбе с коррупцией в правоохранительных органах, порождающей торговлю задержанными людьми и человеческими телами в зоне вооруженного конфликта в Чеченской Республике.

СТАТЬЯ 9

Исключить распространенную практику содержания лица под стражей без законных оснований. В частности, разработать и ввести в практику правоохранительных органов правило составления протокола задержания сразу после фактического задержания. Обеспечить меры по контролю за выполнением этого правила.

Кардинально изменить концепцию применения такой исключительной меры пресечения, как заключение под стражу. Применять такую меру пресечения в действительно исключительных случаях, когда эта исключительность подтверждена и документально доказана наличием законодательно установленных оснований для применения этой меры. Принять меры к более широкому распространению таких альтернативных мер пресечения, как залог, подписка о невыезде, домашний арест, личное поручительство.

СТАТЬЯ 10

Ратифицировать Факультативный протокол к «Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания».

Принять закон об общественном контроле мест лишения свободы с тем, чтобы его положения соответствовали принципам, закрепленным в вышеупомянутом Факультативном протоколе.

В случае подачи заключенным жалобы на пытки, жестокое и унижающее обращение в местах лишения свободы обеспечивать обязательный перевод жалобщика, а также свидетелей в учреждения, находящиеся в ведении другого территориального управления исполнения наказаний.

СТАТЬЯ 12

Дать законодательное определение права на свободу передвижения и выбор места жительства, четко определив пределы этого права и исключив возможности его произвольного ограничения как со стороны публичных властей, так и негосударственных организаций и частных лиц; установить ответственность, вплоть до уголовной, за посягательства на это право.

Пересмотреть все законы и иные нормативно-правовые акты, лежащие в основе паспортной системы. В частности, ликвидировать институт обязательной регистрации по месту пребывания; аннулировать все нормы федерального и регионального уровней, которые препятствуют реализации права на свободу передвижения и выбор места жительства; ликвидировать все нормы и практику, уязвляющие реализацию прав и обязанностей с наличием паспорта и регистрации по месту жительства; отменить административную ответственность за проживание и пребывание без паспорта и регистрации; в качестве первого шага отменить систему плановых заданий для органов милиции по привлечению к ответственности определенного числа лиц за совершение административных правонарушений, в т. ч. за «нарушение паспортного режима».

Пересмотреть законодательство о правовом положении иностранных граждан в целях обеспечения всем законно находящимся на территории страны права на свободу передвижения и выбор места жительства. В частности, отменить произвольные ограничения на свободу передвижения и выбор места жительства для лиц, имеющих разрешение на временное проживание. Перейти к установлению перечня территорий с регламентированным доступом для иностранных граждан только посредством федерального закона.

Обеспечить право иностранных граждан, постоянно проживающих в Российской Федерации, беспрепятственно покидать страну и, в частности, аннулировать институт выездной визы. Обеспечить выдачу документов, удостоверяющих личность, и проездных документов, признаваемых международным сообществом, лицам без гражданства, постоянно проживающим в РФ.

СТАТЬЯ 13

Принять меры к прекращению практики выдворения из страны иностранных граждан и лиц без гражданства вне и в нарушение установленных законом процедур, а также принуждения их к выезду из страны. Обеспечить право депортируемых лиц на обжалование принятого решения, а также строгое соблюдение принципов защиты целостности семьи и запрета насильственного возвращения лиц в ситуацию, где они подвергнутся риску серьезных нарушений прав человека.

СТАТЬЯ 14

Обеспечить исполнение решений Комитета по правам человека ООН по делам против России, рассмотренным Комитетом («Гридин против России», «Ланцов против России»).

Обеспечить реальное равенство сторон при рассмотрении уголовных дел путем внесения изменений в УПК РФ, а именно:

- законодательно обеспечить возможность незамедлительного доступа адвоката к подзащитному, содержащемуся в следственном изоляторе, не ставя в зависимость этот доступ от разрешения следователя либо суда;
- законодательно предусмотреть обязанность следствия и суда принимать доказательства, представляемые защитой, добытые ею в соответствии с законом;

- обеспечить доступ защиты к доказательствам с начального этапа уголовного преследования;
- обеспечить личное присутствие самого подозреваемого, обвиняемого, подсудимого при рассмотрении его жалоб на всех этапах судопроизводства;
- изменить порядок работы канцелярий судов с тем, чтобы обеспечить заинтересованным лицам доступ к необходимым материалам без длительного ожидания.

Для обеспечения принципа публичности судебного разбирательства необходимо максимально сузить перечень случаев применения и конкретизировать нормы законодательства относительно закрытого судебного разбирательства, так как существующее законодательство дает возможность злоупотребления такой формой судебного разбирательства.

Упразднить институт военной прокуратуры, передать все функции военной прокуратуры гражданским прокуратурам; упразднить институт военных судов, передать все полномочия военных судов гражданским судам.

Усовершенствовать форму фиксирования хода судебного разбирательства (составления протокола судебного заседания) в соответствии с сегодняшним уровнем развития технических средств. Например, вести автоматическую аудиозапись всего хода судебного разбирательства, с последующей ее расшифровкой и приобщением к материалам дела как самой записи, так и ее расшифровки.

СТАТЬЯ 17

Реформировать системы оперативно-розыскных мероприятий (СОПМ-1, СОПМ-2) с тем, чтобы исключить несанкционированный доступ правоохранительных органов к телефонной сети и сети передачи данных.

Изменить порядок контроля, в первую очередь судебного, за использованием правоохранительными органами системы оперативно-розыскных мероприятий (СОПМ-1, СОПМ-2) с тем, чтобы исключить несанкционированный доступ к телефонной сети и сети передачи данных.

Принять закон о защите персональных данных, включая законодательное обеспечение права на доступ к информации.

СТАТЬЯ 18

Президенту и высшим должностным лицам проявить политическую волю с целью добиться того, чтобы государственные чиновники в своих действиях и выступлениях, касающихся свободы совести, руководствовались исключительно федеральными законами и международными обязательствами России, а не своими соображениями об особой роли тех или иных религий и/или отношениями с конкретными религиозными организациями. Иное поведение чиновников должно влечь дисциплинарную ответственность (если речь не идет о более серьезных правонарушениях).

Региональное законодательство в сфере свободы совести должно быть приведено в соответствие с федеральным.

Президенту, правительству и Федеральному Собранию следует отказаться от попыток вмешиваться в религиозную жизнь путем включения в правовую систему таких понятий, как «традиционная религия», «этноконфессиональный баланс», «культурно-религиозная экспансия» и т. д., и сконцентрировать свои усилия на обеспечении равного права религиозных объединений на публичное исповедание своей веры.

СТАТЬЯ 19

Осуществить приватизацию государственных СМИ, включая федеральные телеканалы.

Осуществить приватизацию государственных предприятий, занимающихся распространением прессы, и принять законодательные меры против монополизации рынка распространения прессы.

Отменить введенную в 2001 г. десятипроцентную ставку налога на добавочную стоимость в отношении СМИ, освободив таким образом СМИ от этого обременения.

Прекратить практику избирательного дотирования и предоставления льгот СМИ.

СТАТЬЯ 20

Президенту и высшим должностным лицам следует публично выступать с осуждением конкретных проявлений расизма, национализма и ксенофобии. А также предпринять политические усилия с тем, чтобы активизировать деятельность правоохранительных органов в отношении лиц и особенно групп, ведущих расистскую деятельность. Кроме того, должна быть прекращена практика игнорирования расистской компоненты при расследовании преступлений, совершенных на почве расовой и этнической ненависти.

Расистские действия и высказывания должны быть в законодательном порядке признаны несовместимыми с государственной службой на любом уровне.

Законодательство в этой области должно быть модифицировано таким образом, чтобы сузить определение противозаконной деятельности и одновременно уменьшить возможности для уклонения от ответственности за таковую. Для этой цели важно, в частности, чтобы Верховный Суд подготовил подробные разъяснения к действующему законодательству. В законодательстве следует ясно различать серьезные санкции за наиболее опасные (в первую очередь насильственные) расистские преступления и менее серьезные — за менее опас-

ные правонарушения. В частности, было бы полезно ввести для СМИ и организаций, помимо предупреждений и ликвидации, такую форму ответственности, как штрафы.

СТАТЬЯ 21

Принять закон о мирных собраниях.

Сократить срок уведомления о мирном собрании с десяти суток до двух с рассмотрением соответствующего заявления уполномоченным органом администрации в течение суток.

Принять меры, в т. ч. законодательные, для исключения практики произвольного отказа в проведении мирного собрания на основании расширительного толкования положений, позволяющих ограничивать проведение таких мероприятий по соображениям безопасности.

СТАТЬЯ 22

Президент, правительство и Федеральное Собрание Российской Федерации должны разработать и принять поправки к следующим нормативным актам:

- Налоговому кодексу РФ (к статьям, регулирующим налогообложение НПО) — поправки, направленные на освобождение грантов от уплаты налога на прибыль, налога на добавленную стоимость, на бесплатное обеспечение товаров и услуг, подоходного налога для получателей услуг НПО и подоходного налога на компенсацию транспортных расходов и расходов на гостиницу для участников конференций и иных мероприятий, организованных НПО, но не являющихся его сотрудниками;
- Гражданскому кодексу РФ с целью освободить всех юридически зарегистрированных НПО от уплаты налогов с грантов;
- Федеральному закону «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» с целью расширить круг тех видов деятельности, которые имеют благотворительные цели, и, соответственно, предоставить им налоговые льготы;
- Федеральному закону «Об иностранной, технической и гуманитарной поддержке» с целью отменить требования к получателям такой поддержки предоставлять письмо от местных органов управления о согласии контролировать расходы;
- Уголовно-процессуальному и Гражданскому процессуальному кодексам РФ с целью исключить требования этих законов о запрете участия в процессах представителей НПО;
- Федеральным законам «О запрете экстремистской деятельности» и «Об общественных объединениях» с целью исключить из этих законов положений, уполномочивающих Министерство юстиции и прокуратуру приостанавливать деятельность НПО без решения суда. Внести в ст. 1 Федерального закона «О запрете экстремистской деятельности» более конкретное определение «экстремистской деятельности».

При подготовке вышеупомянутых поправок российские власти должны сотрудничать с представителями и экспертами НПО и принимать их рекомендации и предложения.

Прокуратура РФ должна обращать особое внимание на проявления незаконного давления и преследования НПО местными и региональными органами власти, обусловленного деятельностью НПО по расследованию случаев коррупции, нарушения прав человека и др. Необходимо пресечь практики:

- незаконного вмешательства в работу НПО;
- необоснованных отказов в регистрации;
- распространения информации, порочащей репутацию НПО;
- применения физического насилия к правозащитникам.

Отдельное внимание должно быть обращено на положение НПО в Краснодарском крае и Чечне, где представители НПО подвергаются более серьезным преследованиям.

Президент РФ и правительство РФ должны публично заявить о том, что политика насилия и преследования НПО не может быть толерантной и противоречит Конституции РФ и принципам демократического общества.

Президент РФ, правительство РФ и Федеральное Собрание РФ должны пересмотреть положения Трудового кодекса 2002 г., которые ограничивают возможности профсоюзов эффективно представлять и защищать интересы работников. Для этой цели необходимо разработать и внести поправки в Трудовой кодекс в соответствии с Международной конвенцией о труде, позволяющие профсоюзам представлять работников в переговорах с работодателями, принимать участие в составлении коллективных договоров, участвовать в рабочих диспутах, организовывать забастовки, участвовать в нормализации условий работы, иметь больше полномочий по защите работников от увольнения, а также обеспечить повышенные гарантии членам профсоюза от увольнения вследствие их деятельности в профсоюзе.

Прокуратура РФ и Генеральная прокуратура РФ, в частности, должны уделять особое внимание случаям незаконного давления и преследования членов профсоюзов работодателями в случаях их участия в защите интересов работников и их прав. Должны расследовать подобные дела и обеспечивать необходимую юридическую защиту в случаях: незаконного увольнения, угрозы увольнения, понижения в должности, снижения заработной платы, обещания льгот и прибавки жалования за прекращение деятельности профсоюза, незаконной реорганизации предприятия с целью нейтрализации профсоюза, угрозы применения физического насилия к членам профсоюза, других форм властного давления на профсоюзы, включая лишения рабочего места, увеличения арендной платы и т. д.

Суды Российской Федерации должны основывать свои решения на соответствующих положениях Пакта о гражданских и политических правах и Конституции РФ в случаях рассмотрения нарушений свободы ассоциаций и преследований НПО, профсоюзов и их членов.

СТАТЬЯ 23

Разработать механизм получения юридической помощи ребенком, чьи права нарушаются лицами или органами, уполномоченными на его защиту.

Обеспечить соблюдение прав и защиту несовершеннолетних иностранных граждан и лиц без гражданства.

СТАТЬЯ 24

Создать функциональную систему ювенальной юстиции, предусматривающую как защиту прав несовершеннолетних нарушителей, так и защиту других категорий детей (вопросы семейного воспитания, имущественные вопросы несовершеннолетних и т. д.).

Законодательно определить положение несовершеннолетнего участника судебного процесса и предусмотреть возможность оказания ему юридической помощи по представлению его интересов в судах всех инстанций.

Обеспечить доступность всех возможных форм защиты детям, находящимся под опекой государства.

Обеспечить регистрацию рождения детей независимо от наличия у родителей документов, удостоверяющих личность.

Гарантировать признание российского гражданства ребенка, рожденного на территории РФ у лиц без гражданства, независимо от характера их проживания в РФ.

СТАТЬЯ 25

Во всех регионах страны необходимо ввести единообразие в процедуре регистрации кандидатов на выборные должности. Требования к отдельным документам, представляемым для регистрации кандидата, не должны различаться между субъектами Федерации. В связи с этим порядок представления и спецификация документов должны быть утверждены на федеральном уровне.

Обязать избирательные комиссии в регионах следить за предоставлением одинакового (с точки зрения длительности и места в сетке) бесплатного эфирного времени на телевидении всем зарегистрированным кандидатам.

Избирательным комиссиям усилить контроль за предвыборными действиями и выступлениями кандидатов. Фиксировать все нарушения, в особенности те, которые относятся к ст. 282 УК РФ (возбуждение национальной и религиозной вражды); отказаться от практики двойного стандарта, когда одни и те же нарушения законодательства фиксируются в отношении действий не всех кандидатов, их допустивших. По всем без исключения нарушениям выносить предупреждения в предусмотренном законом порядке.

Судам и органам прокуратуры повысить тщательность и своевременность рассмотрения дел и жалоб, связанных с избирательным процессом, в особенности в случаях обжалования решений избирательных комиссий об отстранении кандидата от участия в выборах.

СТАТЬЯ 26

Внести в российское законодательство изменения, обеспечивающие запрет, ликвидацию и наказуемость более широкого, нежели в настоящее время, круга проявлений дискриминации. В частности, ввести в законодательство определения прямой и косвенной дискриминации, а также сегрегации, подстрекательства к дискриминации, принуждения к дискриминации и поддержки дискриминации. Ввести прямой запрет дискриминации и сегрегации в таких областях, как жилищные отношения и образование всех уровней.

Внести поправки в Гражданский процессуальный кодекс РФ и в Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» 1993 г., чтобы предоставить возможность судебного обжалования любого рода прямой и косвенной дискриминации и сегрегации как таковых (не обязательно предполагающих прямое нарушение или ограничение определенного права).

Внести поправки в процессуальное законодательство, которые позволили бы общественным организациям подавать иски, относящиеся к дискриминации и возбуждению вражды, в защиту неопределенного круга лиц.

Прекратить кампанию преследования чеченцев по всей стране и наказать ее инициаторов и участников. Защитить права и свободы чеченцев, в частности право на свободу передвижения и выбор места жительства, право на труд и образование. Прекратить попытки насильственно вернуть или принудить к возвращению в Чечню чеченцев и положить конец созданию препятствий в получении ими личных документов.

Прекратить кампанию преследований месхетинских турок в Краснодарском крае и наказать ее инициаторов и участников. Обеспечить ускоренную и упрощенную процедуру обеспечения легального статуса и прав людей, относящихся к этой группе. Коллективная легализация этой группы должна включать в себя: (1) признание и защиту их прав собственности на недвижимость, (2) признание их российскими гражданами в соответствии со ст. 13 ч. 1 Закона «О гражданстве» 1991 г., (3) регистрацию по месту жительства.

В связи с многочисленными сообщениями о фабрикации уголовных дел против лиц, относящихся к этническим меньшинствам, провести пересмотр дел по ст. 222 (незаконные передача, сбыт, хранение, перевозка или ношение оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств) и ст. 228 (незаконное изготовление, приобретение, хранение, перевозка, пересылка либо сбыт наркотических средств или психотропных веществ) УК РФ. Освободить и реабилитировать арестованных и осужденных по сфабрикованным обвинениям, компенсировать им причиненный вред, наказать должностных лиц, ответственных за такие фабрики.