



**OFFICE OF THE COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS**

**БЮРО КОМИССАРА
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**



Страсбург, 20 апреля 2005 года

CommDH (2005) 2
Оригинал на французском языке
Перевод

**ДОКЛАД
АЛЬВАРО ХИЛЬ-РОБЛЕСА,
КОМИССАРА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА,
О ЕГО ВИЗИТЕ В РОССИЙСКУЮ
ФЕДЕРАЦИЮ**

**с 15 по 30 июля 2004 года
с 19 по 29 сентября 2004 года**

**Комитету Министров
и Парламентской Ассамблее**

Оглавление

I.	ВВЕДЕНИЕ	5
II.	ОБЩИЕ КОММЕНТАРИИ.....	7
III.	ИЗМЕНЕНИЯ В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ	10
1.	Общая ситуация.....	10
2.	Суды и судьи	13
a.	<i>Изменение статуса судей</i>	<i>13</i>
b.	<i>Необходимость укрепления независимости правосудия</i>	<i>15</i>
c.	<i>Материальные потребности судов</i>	<i>18</i>
3.	Вспомогательные профессии правосудия	19
a.	<i>Судебные приставы</i>	<i>20</i>
b.	<i>Адвокаты</i>	<i>22</i>
4.	Вопрос смертной казни	26
IV.	ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ И РЕФОРМА ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ СИСТЕМЫ	26
1.	Действия правоохранительных органов при аресте лиц.....	27
a.	<i>Процедура ареста, содержание под стражей и возбуждение дела</i>	<i>28</i>
2.	Административное задержание (содержание под стражей).....	30
a.	<i>Отделения милиции.....</i>	<i>31</i>
b.	<i>Изоляторы временного содержания (ИВС)</i>	<i>33</i>
i.	<i>Материальные условия</i>	<i>33</i>
ii.	<i>Сообщения о насилии и отсутствие медицинской помощи</i>	<i>34</i>
c.	<i>Условия работы милиционеров.....</i>	<i>36</i>
d.	<i>События в городе Благовещенске</i>	<i>37</i>
3.	Учреждения временного содержания (СИЗО)	37
a.	<i>Вклад реформы пенитенциарной системы</i>	<i>38</i>
b.	<i>Улучшения, которые должны быть осуществлены в пенитенциарной системе</i>	<i>40</i>
c.	<i>Жалобы на плохое обращение во время предварительного заключения.....</i>	<i>42</i>
4.	Места отбывания наказания или колонии	44
a.	<i>Проблемы питания.....</i>	<i>45</i>
b.	<i>Условия труда</i>	<i>45</i>
c.	<i>Женские колонии и присутствие детей</i>	<i>46</i>
V.	ПРАВА НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ	47
1.	Общая ситуация.....	47
2.	Юридические и политические аспекты: национальные и культурные автономии	48
a.	<i>Культурные национальные автономии.....</i>	<i>48</i>
b.	<i>Ассамблея народов России</i>	<i>49</i>
3.	Участие национальных меньшинств в политической жизни	50
4.	Развитие культуры	51

5.	Образование на национальном языке	53
6.	Коренные малочисленные народы, проживающие на Севере и Дальнем Востоке.....	54
a.	<i>Краткая историческая справка</i>	54
b.	<i>Федеральное законодательство.....</i>	55
c.	<i>Пример местного законодательства: Ханты-Мансийский автономный округ.....</i>	56
d.	<i>Новые формы защиты наследия коренных народов (Соглашение с нефтяными компаниями).....</i>	58
7.	Заключительные комментарии	59
VI.	ПОЛОЖЕНИЕ ИНОСТРАНЦЕВ И МИГРАНТОВ.....	60
1.	Иностранцы	61
2.	Особое положение иностранцев, выходцев из бывшего СССР, мигрантов и российских граждан, которым отказывают в праве гражданства.....	63
a.	<i>Мигранты, которые не могут претендовать на российское гражданство</i>	63
b.	<i>Лица, которые могут претендовать на получение российского гражданства</i>	65
3.	Особое положение турок-месхетинцев в Краснодарском крае	68
VII.	ПРОБЛЕМЫ КСЕНОФОБИИ И РАСИЗМА.....	71
1.	Юридические и административные рамки борьбы с ксенофобией	72
2.	Основные группы людей, которые становятся жертвами ксенофобии	73
a.	<i>Еврейская община</i>	73
b.	<i>Группа населения - выходцы с Кавказа</i>	74
c.	<i>Мигранты и иностранцы</i>	75
d.	<i>Сексуальные меньшинства.....</i>	76
3.	Публичные проявления ксенофобии.....	76
4.	Ксенофобия и дискриминация.....	77
VIII.	СИТУАЦИЯ В ЧЕЧЕНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ	78
1.	История вопроса.....	78
2.	Нынешний визит	83
a.	<i>Необходимость механизмов защиты прав человека.....</i>	83
b.	<i>Конференция в Грозном</i>	84
3.	Перспективы работы в Чеченской Республике.....	85
a.	<i>Борьба с безнаказанностью</i>	86
b.	<i>Развитие гражданского общества.....</i>	87
c.	<i>Необходимость экономического восстановления</i>	87
d.	<i>Посещение ИВС « ОРБ-2 »</i>	87
IX.	СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ВООРУЖЕННЫХ СИЛАХ	88
1.	Общая ситуация.....	88
2.	Обязательная военная служба.....	89

a.	<i>Нарушения прав военнослужащих, связанные с физическим и психологическим насилием</i>	<i>90</i>
b.	<i>Материальные условия прохождения службы в армии</i>	<i>92</i>
i.	Трудности, связанные с условиями службы военнослужащих-срочников	92
ii.	Трудности в жизни офицеров	93
c.	<i>Практика нецелевого использования деятельности призывников (рабство солдат)</i>	<i>93</i>
3.	Борьба с насилием и жестоким обращением	95
4.	Военная реформа	97
X.	СВОБОДА РЕЛИГИИ	98
XI.	СВОБОДА ПРЕССЫ	100
1.	Центральные СМИ	102
a.	<i>Печатная пресса</i>	<i>102</i>
b.	<i>Телевидение и радиовещание</i>	<i>103</i>
c.	<i>Электронные СМИ</i>	<i>104</i>
2.	Региональные СМИ	104
a.	<i>СМИ в Хабаровском крае</i>	<i>105</i>
b.	<i>СМИ в Свердловской области</i>	<i>106</i>
c.	<i>СМИ в Республике Татарстан</i>	<i>107</i>
d.	<i>СМИ в Краснодарском крае</i>	<i>107</i>
3.	Необходимость гарантирования достижений в области свободы СМИ	108
XII.	ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С СИСТЕМОЙ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ	109
1.	Реформа системы здравоохранения в России	109
2.	Ситуация в медицинских учреждениях (поликлиниках и больницах)	111
3.	Ситуации, вызывающие тревогу: распространение туберкулеза и СПИДа	112
4.	Медико-санитарные последствия чернобыльской катастрофы для Российской Федерации	113
XIII.	СОЦИАЛЬНО УЯЗВИМЫЕ ГРУППЫ	115
1.	Положение женщин	115
a.	<i>Бытовое насилие</i>	<i>116</i>
b.	<i>Торговля людьми</i>	<i>118</i>
2.	Дети и подростки	120
a.	<i>Беспризорники</i>	<i>120</i>
b.	<i>Детские дома</i>	<i>123</i>
c.	<i>Центры для детей-инвалидов</i>	<i>124</i>
d.	<i>Центры содержания и центры перевоспитания для несовершеннолетних правонарушителей</i>	<i>125</i>
3.	Пенсионеры, инвалиды и ветераны в условиях социальной реформы	126
XIV.	ВНЕСУДЕБНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ..	129
1.	Институт уполномоченного по правам человека (омбудсмана)	130

a.	<i>Уполномоченный по правам человека в России и будущее этого института.....</i>	<i>130</i>
2.	Совет по развитию институтов гражданского общества при Президенте Российской Федерации (Президентский совет).....	133
3.	Неправительственные организации	134
XV.	Выводы и рекомендации	137

I. ВВЕДЕНИЕ

В соответствии со статьей 3 е) Резолюции (99) 50 Комитета Министров о Комиссаре по правам человека Совета Европы летом 2004 года я посетил с официальным визитом Российскую Федерацию. Учитывая огромные размеры этого государства-члена Совета Европы, и мое стремление побывать в тех регионах, которые дают представление обо всей стране, мой визит был организован в два этапа. В первый раз я побывал в России с 15 по 31 июля 2004 года, а затем я вернулся в эту страну несколько недель спустя, с 19 по 29 сентября 2004 года. На различных этапах поездки меня сопровождали директор моего Секретариата Мануэль Лезертуа, а также Александр Гессель и Джон Далхьюзен, оба – члены моего Секретариата.

Прежде всего, необходимо поблагодарить наших собеседников из Администрации Президента, Министерства иностранных дел и Бюро Уполномоченного по правам человека Российской Федерации за оказанный прием и дух сотрудничества и открытости, которые они проявили, что, без сомнения, содействовало проведению данного визита. Хотел бы также выразить свою искреннюю благодарность и глубокую признательность госпоже Элле Памфиловой, в настоящее время являющейся председателем Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека при Президенте Российской Федерации. Ее помощь была чрезвычайно ценна при подготовке данного визита, выполнении его программы и на всем протяжении поездки, в которой она меня сопровождала. Я также весьма признателен господину Владимиру Лукину, федеральному Уполномоченному по правам человека, за участие на целом ряде этапов визита, в который он привнес свой опыт.

Визит в России как в государство-член Совета Европы, проходил также, как и в другие государства-члены, в которые были совершены аналогичные визиты. Однако при этом необходимо признать, что у России имеются свои особенности, связанные прежде всего с размером ее территории, одновременно расположенной в Европе и в Азии, раскинувшейся от Балтийского моря до Тихого океана. Чрезвычайное разнообразие ее населения – вторая важная характеристика, которая усиливает особый характер этой страны. Я часто говорю, что Россия является одновременно и государством, и континентом. Именно поэтому мне показалось важным составить программу визита таким образом, чтобы в результате получить как можно более широкое представление об этой стране, о ее регионах и ее этническом и культурном разнообразии. Я хотел лично ознакомиться с жизнью населения России как в самых известных местах этой страны, так и в самых географически отдаленных регионах, где бывает очень мало иностранцев.

При этом программа осуществлялась, в основном, в тесном сотрудничестве с федеральными и региональными органами власти. Она обошла обе российские столицы – Москву и Санкт-Петербург – и была сосредоточена на провинции. Наша задача состояла в том, чтобы посетить большинство из семи федеральных округов Российской Федерации. В основном данная цель была достигнута: в течение 28 дней, которые продолжался наш визит, мы посетили шесть федеральных округов.

Во время визита состоялось много встреч с представителями органов власти,

гражданского общества, профсоюзов, а также с руководителями религиозных организаций. Было посещено очень много самых разнообразных мест, в том числе места лишения свободы, учреждения правоохранительных органов, детские дома, дома престарелых, больницы, школы и общественно-культурные учреждения. Все это стало возможным только благодаря ценной помощи и дружескому сотрудничеству в каждом регионе со стороны многих лиц, которых я не могу, к сожалению, всех здесь перечислить, но ко всем из них я обращаюсь со словами благодарности и признательности. Хотел бы особо отметить роль неправительственных организаций (НПО), которые оказали мне огромную помощь как на подготовительном этапе, так и на протяжении всего визита.

Хотел бы выразить свою самую искреннюю признательность губернаторам тех регионов, в которых мы побывали: господину Виктору Ишаеву, губернатору Хабаровского края; господину Борису Говорину, губернатору Иркутской области; господину Эдуарду Росселю, губернатору Свердловской области, господину Минтимеру Шаймиеву, Президенту Республики Татарстан; господину Александру Ткачеву, губернатору Краснодарского края; господину Александру Филипенко, губернатору Ханты-Мансийского округа; господину Алу Алханову, Президенту Чеченской Республики; господину Александру Черногорову, губернатору Ставропольского края. Я благодарю также мэра Нижнего Тагила господина Николая Диденко; мэра Геленджика господина Сергея Озерова; мэра Кисловодска господина Сергея Демиденко и мэра Грозного господина Мовсара Темирбаева за прием, который они мне оказали в своих городах. Я также оценил оказанное внимание со стороны Полномочных представителей Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе господина Константина Пуликовского, и в Южном федеральном округе господина Владимира Яковлева, нашедших время для встречи со мной.

Помимо этого, я хотел бы горячо поблагодарить моих коллег, уполномоченных по правам человека в тех регионах, в которых мы побывали: госпожу Татьяну Мерзлякову, уполномоченного по правам человека Свердловской области, господина Рашита Вагизова, уполномоченного по правам человека Республики Татарстан, господина Александра Козицкого, уполномоченного по правам человека Краснодарского края, а также господина Геннадия Хорошева, председателя Комиссии по правам человека Иркутской области, которые активно участвовали в организации визита и сопровождали меня во время всех моих поездок в их регионах.

Мой визит в Российскую Федерацию, как это было принято во время всех официальных визитов, которые я провел, завершился в столице государства, Москве, где у меня состоялись встречи с представителями федеральных органов власти. Я встретился с господином Борисом Грызловым, Председателем Государственной Думы; господином Дмитрием Медведевым, руководителем Администрации Президента; господином Сергеем Ивановым, министром обороны; господином Рашидом Нургалиевым, министром внутренних дел; господином Юрием Чайкой, министром юстиции; господином Сергеем Ястржембским, советником Президента Российской Федерации; господином Константином Косачевым, руководителем российской делегации в ПАСЕ и председателем Комиссии Государственной Думы по иностранным делам; господином Михаилом Маргеловым, заместителем Председателя ПАСЕ и председателем Комиссии Совета

Федерации по иностранным делам, и господином Юрием Федотовым, заместителем министра иностранных дел. Я смог также встретиться с представителями судейского корпуса и адвокатуры тех регионов, в которых я побывал.

II. ОБЩИЕ КОММЕНТАРИИ

1. Российская Федерация стала членом Совета Европы 28 февраля 1996 года. 5 мая 1998 года она ратифицировала Европейскую конвенцию о защите прав человека (далее именуемую «Конвенцией») и признала право индивидуального обращения в Европейский суд по правам человека (далее именуемого ЕСПЧ) с этой даты.
2. Визит, который я совершил в Россию, конечно же не был моей первой встречей с этой страной. Я много раз бывал в ней с момента вступления на свою должность. Но именно в 2004 году я принял решение совершить визит, который позволит подготовить общий доклад о положении в области прав человека. Разумеется, подготовка такого документа достаточно трудоемкая задача, и с ней связано много вопросов. Во всяком случае, любая заявка на полный и всеобъемлющий анализ ситуации в области прав человека в России была бы несерьезной и превосходящей возможности Комиссара.
3. Поэтому здесь я ограничусь лишь самыми важными по моему мнению вопросами, которые я смог изучить во время этой поездки, но при этом я не буду устанавливать какую-либо иерархию между существующими проблемами. Мы постарались понять нынешнее положение в России, выбрав те регионы, органы власти и учреждения, которые являются наиболее представительными. И прежде всего мы постарались встретиться с людьми из самых разных сфер жизни и попытались выслушать и понять то, что они нам говорили; и мы делали это во всех регионах и городах, в которых мы побывали, от Москвы до Дальнего Востока, как в Сибири, так и на Северном Кавказе, на Урале и в Поволжье.
4. На протяжении четырех недель мы проехали более 20 000 километров, и сменили более пятнадцати самолетов, для того чтобы посетить разные регионы. Состоялось сорок восемь встреч с представителями федеральных или региональных органов власти, судейского корпуса или правоохранительных органов. Мы посетили тридцать восемь учреждений, в том числе больницы, школы, дома престарелых и одиннадцать мест лишения свободы. Во время этого визита нами было организовано два «круглых стола», – в Иркутске и Грозном – которые были призваны содействовать развитию института региональных уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.
5. Во время визита я постарался уделить как можно больше внимания неправительственным организациям; мнение их представителей об общем положении в стране, о достигнутом прогрессе и еще остающихся недостатках дают зачастую более полное представление о ситуации. Именно поэтому я начинаю все свои официальные визиты со встреч с представителями НПО в посещаемых мною странах. Очень часто взгляды гражданского общества отличаются от мнения властей. Сравнение этих двух мнений позволяет лучше

определить те слабые места, где требуется углубленная работа. И на этот раз я не отступил от данного правила. Все мои посещения регионов начинались со встречи с представителями тех НПО, которые наиболее активны в области защиты прав человека. Эти встречи были открытыми, и в них мог участвовать любой желающий. Мы не вели точной статистики, но полагаем, что встретились более чем со ста НПО, что значительно помогло нам в понимании особого характера существующих проблем.

6. Глубокие изменения, произошедшие в России после распада Советского Союза, были весьма значительными и требуют еще дополнительного критического осмысления и анализа во всей своей совокупности. Разумеется, новая российская демократия еще далека от совершенства, но нельзя отрицать того, что она существует и добилась успехов. Действительно, всего лишь пятнадцать лет тому назад Европу разделял надвое «железный занавес»; в то время СССР был государством, в котором запрещались и подавлялись любая свобода слова, любая частная инициатива, любая либеральная мысль. Советские граждане были лишены самых главных свобод. Свобода выезда за границы Советского Союза практически отсутствовала, а возможности побывать за границей были весьма ограниченными. Это можно было сделать лишь в составе нескольких организованных групп; но при этом кандидаты на поездку должны были пройти через унижительные процедуры, которые сопровождали разрешение на выезд.
7. С тех пор все изменилось, и новые поколения российских граждан не всегда помнят об этой столь недавней истории своей страны. В настоящее время Россия совершенно другая страна для тех, кто пережил советскую эпоху, хотя при этом она смогла сохранить свои традиции и свою богатую культуру, изменить которые не смогли и семьдесят лет упорного строительства коммунизма.
8. Когда Россия вступила в Совет Европы, процесс демократизации только начинался. В то время российское государство взяло на себя ряд обязательств, для того чтобы соответствовать нормам и стандартам, установленным нашей Организацией. За ходом соблюдения этих обязательств наблюдает Парламентская ассамблея Совета Европы, и я не хотел бы здесь это подробно анализировать. Однако все-таки надо признать, что Российская Федерация продвинулась далеко вперед, глубоко изменив часть своего законодательства и приведя его в соответствие с европейскими нормами.
9. Так, в своем докладе о просьбе России о вступлении в Совет Европы от 2 января 1996 года, докладчики дали описание сложной ситуации, которая существовала тогда в стране. Они уделили особое внимание тем усилиям, которые должны были быть предприняты российскими властями для того, чтобы полностью соответствовать нормам, установленным Советом. При этом особое внимание они уделили необходимости осуществления законодательных реформ. В докладе конкретно говорилось о необходимости скорейшего принятия ряда законодательных актов. На первом этапе необходимо было уделить внимание, по мнению докладчиков, уголовному кодексу, уголовно-процессуальному кодексу, гражданскому кодексу, гражданскому процессуальному кодексу, а также законодательству, регулирующему пенитенциарную систему. Затем, на втором этапе, докладчики рекомендовали принять другие законы, касающиеся

статуса судей, прокуратуры, юридических профессий, национальных меньшинств, свободы собраний, уполномоченного по правам человека и свободы религий.

10. Между подготовкой этого доклада и вступлением Российской Федерации в Совет Европы прошло девять лет, в течение которых российское общество пережило целый ряд серьезных изменений. Среди самых заметных из них – серьезная трансформация законодательства, регулирующего жизнь страны. Почти все предусмотренные законодательные тексты были разработаны и приняты законодателями, что само по себе является большим шагом вперед. В течение нескольких лет законодательство советского периода, основанное на принципах тоталитарного государства, отрицающее индивидуальные свободы во имя воинствующего коллективизма, не признающее права на частную собственность, запрещающее любую личную инициативу в экономическом секторе, было заменено либеральным и демократическим сводом законов.
11. В настоящее время в большинстве случаев существуют пробелы в реализации на практике законодательных реформ, предпринятых начиная с 1996 года. Большинство тех, с кем я беседовал, рассказывали мне о медленном продвижении реформ, причем независимо от регионов. Они подчеркивали те трудности, которые испытывают некоторые руководители в понимании общих принципов и демократического духа, заложенного в этих документах. Некоторые представители местных органов управления, с которыми я встречался, подчеркивали, что реформы были осуществлены слишком быстро и в слишком больших масштабах, и при этом не сопровождались разъяснительной и воспитательной работой среди тех, кому было поручено проводить эти реформы в жизнь. Помимо этого складывается впечатление, что некоторые юридические документы разрабатывались столь быстро, – поскольку в них вносились поправки или они были заменены другими текстами, – что специалисты испытывают большие трудности в понимании этих документов.
12. Необходимо указать еще на один серьезный недостаток уже на этой стадии доклада, хотя я и вернусь ещё к этому вопросу более подробно. Речь идет о проблеме смертной казни. Эта мера наказания по-прежнему предусмотрена российским законодательством, хотя на её применение наложен мораторий с августа 1996 года. То, что Протокол № 6 к Европейской конвенции о защите прав человека всё ещё не ратифицирован, является серьезным невыполнением обязательств, принятых Россией в момент ее вступления в нашу Организацию, и вызывает определенные вопросы.
13. Кроме того, некоторые реформы, недавно осуществленные правительством, а также анонсированные в последнее время, вызвали беспокойство в обществе относительно приверженности демократическим завоеваниям, вызывая при этом неуверенность в их сохранении. Обеспокоенность, возникающая в обществе, была весьма очевидной во время нашего визита.
14. Именно поэтому состояние российского общества оставило у меня весьма странное впечатление большого поезда, который движется с огромной скоростью. В этом поезде есть вагоны всех классов: первого, второго и третьего. И во всех этих вагонах много пассажиров со своими проблемами, заботами и

своими радостями. Но большей частью эти пассажиры заняты до такой степени, что они не осознают, с какой скоростью движется их поезд, да и вообще мало интересуются локомотивом и направлением движения.

15. В настоящем докладе я ограничусь основными вопросами, связанными с юридической реформой и с положением в пенитенциарной системе, а также национальными меньшинствами, социальными проблемами и положением уязвимых групп – женщин, детей и пожилых людей. Я рассмотрю вопросы, связанные с ксенофобией и расизмом, защитой прав человека в вооруженных силах, с функционированием правозащитных институтов. Я проанализирую также вопрос свободы прессы и выражения своего мнения, и а также остановлюсь на проблематике участия гражданского общества в системе контроля над эффективным соблюдением прав человека. Я остановлюсь и на той сложной ситуации, которая существует в Чеченской Республике.
16. Наконец, хотел бы подчеркнуть, что между первой и второй частью моего визита произошло ужасное событие. Взятие заложников в Беслане потрясло европейцев своей отвратительной и бесчеловечной жестокостью. Как я уже заявил во время этих драматических событий, и хотел бы подчеркнуть это вновь, с подобными акциями никогда нельзя примириться. Я находился вблизи от места этой трагедии и поехал в Беслан для того, чтобы продемонстрировать семьям жертв и всем российским гражданам сочувствие и поддержку со стороны Совета Европы и всех европейцев. Тот ужас, который я испытал во время посещения здания школы и кладбища по-прежнему жив в моей памяти и он напомнил мне о тех непереносимых кадрах, которые мы все видели по телевидению. Надеюсь, что никому более не выпадет доля пережить такую трагедию, ответственность за которую полностью ложится на террористов и тех, кто их финансирует.

III. ИЗМЕНЕНИЯ В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ

1. Общая ситуация

17. Как нами уже было отмечено, российское общество после распада Советского Союза пережило радикальные изменения, которые затронули все аспекты политической, экономической, социальной и культурной жизни. Но самые серьезные перемены произошли, разумеется, в области правосудия и права. Тот приоритет, который был уделен реформе в этих двух областях, связан с важнейшей ролью, которую играют право и правосудие в любом современном обществе. Масштаб осуществленных реформ производит сегодня еще большее впечатление, если измерить путь, который прошла страна после распада Советского Союза.
18. Первые изменения произошли, конечно, еще в советский период, но пришлось ждать 1993 года и принятия новой российской Конституции для того, чтобы начали проводиться глобальные реформы. Действительно, Российская Федерация прошла по длинному извилистому пути для того, чтобы освободиться от наследия 80 лет коммунизма, которые почти полностью разрушили российскую правовую традицию, основанную на системе

континентального права. Известно, что коммунистический режим рассматривал систему разделения властей как «буржуазное извращение», и ликвидировал ее после революции в октябре 1917 года. Коммунистической партии не была нужна независимая судебная власть, да впрочем, и право как таковое; именно поэтому сразу же были ликвидированы законы и суды.

19. Эта революционная тенденция стала, тем не менее, отходить на второй план по мере того, как революция оставалась в прошлом и идея сильного государства начала вытеснять идеалы мировой революции. Тем не менее, право никогда не приобрело того значения, которое оно имело в прошлом, оставаясь полностью подчиненным власти и партии. Кстати, сам термин «право» стал постепенно заменяться и смешиваться с понятием «уголовное право», являясь практически единственным знакомым понятием для большинства советских граждан. Но даже и в этой области суды и судьи не играли главной роли; на второй план их оттеснили правоохранительные органы и Прокуратура.
20. Придание праву уголовного уклона не должно вызывать удивления, поскольку фактически в советском обществе отсутствовало гражданское право и коммерческое право, по крайней мере, эти отрасли права не касались физических лиц, поскольку те не имели права на частную собственность, упраздненную революцией, и не могли осуществлять независимой коммерческой деятельности. В силу этого коммерческое право распространялось лишь на предприятия, а поскольку они также принадлежали государству, это практически полностью исключало для них возможность обращения в суды в отношении экономических конфликтов. Споры регулировались через процедуры примирения в особых судах, называвшихся «арбитражными», и это происходило лишь в тех случаях, когда возникающие конфликты невозможно было решить на административном уровне.
21. В силу этого юридическая профессия не пользовалась тем престижем, которым она обладает в большинстве стран. А большая часть молодых юристов предпочитала работу прокурора или следователя, что также свидетельствует о придании сильного уголовного уклона праву в целом. Профессия судьи располагалась в самом низу номенклатурной лестницы, тогда как выборы – а фактически назначения – проходили по решению партийных органов. Судьи, как правило, получали крайне низкую зарплату, и работа эта была самой неблагодарной среди других юридических профессий.
22. После распада Советского Союза в России развернулась впечатляющее правовое строительство. Начиная с 1993 года начался процесс реформ законодательства, и Совет Европы самым активным образом был вовлечен в эту работу. Следует признать масштабы юридической реформы и энергию, которая была проявлена Россией для осуществления этой гигантской задачи.
23. Достижению поставленных целей служило принятие многочисленных законодательных документов, среди которых имелись тексты чрезвычайной важности. Так, менее чем за десять лет, российские законодатели приняли новый Семейный кодекс (1995 год), Уголовный кодекс (1996 год), Гражданский кодекс (1996 год), Уголовно-исполнительный кодекс (1997 год), Закон о судебных приставах (1997 год), Закон о мировых судьях (1998 год), Закон о

военных трибуналах (1999 год), Закон о статусе судей (2000 год), Уголовно-процессуальный кодекс (2001 год), Административный кодекс (2001 год), Трудовой кодекс (2001 год), Арбитражный кодекс (2002 год), Арбитражный процессуальный кодекс (2002 год), Гражданский процессуальный кодекс (2002 год); и это лишь часть новых законов.

24. Большинство лиц, с которыми я беседовал – представители НПО, члены органов местного управления – рассказывали мне о трудностях, связанных с внедрением реформ и проблемах, возникающих в связи с их осуществлением. Они также подчеркивали трудное и медленное развитие сознания людей.
25. По мнению большинства моих собеседников, одной из основных проблем, связанных с осуществлением юридической реформы, является ощутимая нехватка специалистов – прежде всего юристов, – которые способны понять новые нормы, принять их и использовать. При этом масштабы перемен столь значительны, что подготовка к новым идеям требует определенного времени. Действительно, одно перечисление законодательных документов, которые были приняты за последние десять лет, свидетельствует о том, что Россия создала новую правовую систему, будь то в области конституционного права, гражданского права, уголовного или коммерческого. Это означало, что опытные юристы, получившие образование, как правило, при советском режиме, должны были фактически заново изучать право, в то время как подготовка новых специалистов требовала нескольких лет. Эти трудности, по мнению преподавателей университетов, с которыми я встречался, вызваны также значительной нехваткой мест на юридических факультетах. Проблема осложнялась довольно небольшим количеством юридических факультетов, что лишь усугубляло последствия, связанные с недостатком специалистов.
26. Однако в этой области ныне наблюдаются значительные улучшения. С одной стороны, опытные специалисты использовали последние годы для того, чтобы воспринять те изменения, которые произошли в системе российского права. С другой стороны, университетские дипломы получают новые поколения юристов, которые приходят на рынок труда. Помимо этого, на основании статистических данных, которые мне были предоставлены, с начала 1990-х годов, произошло значительное увеличение количества юридических факультетов, в то время как ранее существовавшие юридические факультеты существенно расширили количество принимаемых студентов и готовят их все больше.
27. Представители гражданского общества, с которыми я беседовал, постоянно говорили мне о том, что реальности советского общества глубоко проникли в сознание граждан, в том числе и в отношении защиты своих прав. Было бы, конечно, неправильным считать, что советский режим не предоставлял гражданам никаких средств для защиты своих прав. Но как я понимаю, лишь в редких случаях речь шла о юридических механизмах, и в этом были мало задействованы суды. Напротив, главная роль отводилась административным средствам.
28. Как мне было разъяснено, советская действительность навязывала свои механизмы защиты прав. Граждане, требующие возмещения какого-либо

ущерба, в первую очередь обращались в районные или городские партийные организации (знаменитые *райкомы и горкомы*), возможности принятия решения у которых были намного шире, чем у судов или даже у прокуратуры. Сегодня ситуация полностью перевернулась, но традиции, как известно, укореняются очень глубоко, и требуется время для того, чтобы их преодолеть. Именно поэтому работа юристов и всех профессионалов права имеет на нынешнем этапе столь большое значение: они должны вести разъяснительную работу среди граждан и помогать им воспринимать новые юридические механизмы, убеждая их при этом, что эти механизмы более совершенны, чем бывшая система.

29. В этом контексте огромное значение имеет функционирование судебной системы, и я хотел бы поделиться рядом размышлений, возникших у меня во время визита.

2. Суды и судьи

30. В 1992 году российские власти объявили о необходимости реформы судебной системы и приняли общие принципы для проведения такой реформы. Однако по-настоящему работа началась с июня 2001 года, когда российский парламент одобрил основные направления реформы. На этот раз государство обеспечило себе необходимые средства для ее проведения. Была принята Федеральная программа, в которой на «развитие судебной системы» на 2002-2006 годы выделялось 44 млрд. рублей (то есть примерно 1,4 млрд. долл. США). Таким образом, речь идет о весьма внушительных суммах.

31. В качестве приоритета российские власти заявили о необходимости улучшения, в контексте реформы, трудных условий работы судейского корпуса. Несколько раз необходимость этого подчеркивал и Президент России. Как мы уже отмечали выше, советское наследие оставило судейскую профессию в трудном положении. Поэтому любая реформа, чтобы быть успешной, должна была включать в себя изменение статуса судей.

а. Изменение статуса судей

32. Главная цель законов, представленных правительством и принятых парламентом, как это вытекает из самих документов, состоит в том, чтобы с одной стороны, усилить независимость судей и судебной власти в целом, а с другой, повысить ответственность судей для того, чтобы содействовать эффективному отправлению правосудия¹.

33. Усиление ответственности судей четко отражается в требованиях, установленных в отношении условий их набора и правил, регулирующих их продвижение по службе.

34. Эксперты Совета Европы уже провели оценку Кодекса этического поведения судей.

¹ Дмитрий КОЗАК, интервью в *Российской газете*, 19 июня 2001 года, стр.1-2

35. В результате были внесены значительные изменения в подходы к набору судей. Частично был внедрен принцип конкурса. Отныне для того, чтобы стать судьей, необходимо не только отвечать условиям, установленным законом, и пройти экзамен на профессиональную пригодность, но также получить рекомендацию на свободное место от квалификационной судебной коллегии², которая осуществляет выбор в том случае, когда представляется несколько кандидатур. Принцип доступа к профессии судьи закрепляется в статье 119 Конституции, где предусматривается, что *«Судьями могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет»*. В последнее время это требование было смягчено, для того чтобы привлечь лучших студентов сразу же после окончания университетов.
36. В рамках реформы предусматривается также положение, касающееся продвижения судей по службе. Федеральные судьи назначаются Президентом государства по предложению председателей Верховных судов (обычной юрисдикции и арбитражного). Их полномочия не ограничены во времени, за исключением мировых судей, которые избираются сроком на пять лет. Ограничение по возрасту установлено на уровне 65 лет для судей обычной системы судопроизводства и для арбитражных судей, и 70 лет для судей Конституционного суда. Однако это положение в ближайшее время будет изменено и будет установлен общий возрастной ценз в 70 лет. Такая тенденция объясняется значительной нехваткой квалифицированных судей и большим количеством вакантных мест в судебном корпусе.
37. Во время визита мои собеседники из числа судей жаловались на существенную нехватку специалистов. Они полагают, что судей и сотрудников секретариата суда недостаточно для того, чтобы осуществлять возложенные на суды задачи.
38. Такая ситуация объясняется крайне низким уровнем финансирования судов на протяжении 1990-х годов. В настоящее время ситуация меняется. Так, например, в середине 1990-х годов, государственный бюджет лишь на 20% удовлетворял реальные финансовые потребности судебной системы, тогда как согласно полученной мной информации, в последние пять лет финансирование постоянно росло, хотя оно и остается недостаточным. Например, федеральный бюджет на 30% увеличил средства, выделяемые судебной системе.
39. Зарплата судей, которая традиционно была низкой после падения Советского Союза, была пересмотрена в сторону увеличения. Такое развитие представляется мне чрезвычайно важным. Значение судебной профессии и необходимость набирать на эти посты самых квалифицированных и самых честных кандидатов, вызывает, естественно, и необходимость предусматривать достаточную оплату для привлечения лучших специалистов. Конечно, мотивация будущих судей не должна сводиться только к деньгам,

² Орган, который формируется исключительно из судей, выбираемых своими коллегами, и который играет важнейшую роль в области набора судей и дисциплины.

ибо речь идет о профессии, требующей высоких моральных качеств. Однако достойная зарплата необходима для обеспечения судьям нормальных условий жизни и работы.

40. Следует отметить, что месячная зарплата районного судьи составляет в настоящее время от 12 тыс. до 15 тыс. рублей; зарплата судьи города или региона составляет от 23 тыс. до 25 тыс. рублей. Такая зарплата не соответствует той ответственности, которая лежит на судьях, и они говорили мне о своей обеспокоенности в этой связи. Достойная оплата судей имеет принципиальное значение. Помимо этого, такая достойная оплата является эффективным средством в борьбе со случаями коррупции в судебном корпусе, а об этой проблеме мне говорили все, с кем мне довелось беседовать.
41. Повышение зарплаты, даже если это сам по себе позитивный шаг, недостаточно для обеспечения выполнения тех задач, поставленных авторами реформы. Для того чтобы правосудие действовало эффективно и быстро, необходимо, чтобы количество судей соответствовало потребностям страны, а сегодня, как представляется, дело обстоит далеко не должным образом. Процесс рассмотрения дел в судах слишком долгий, отчасти в силу недостатка в сотрудниках. И хотя эта проблема существует в большинстве европейских стран, особо острый характер она имеет именно в России. Поэтому я могу лишь приветствовать стремление российских властей значительно увеличить количество судей. На основании информации со стороны наших собеседников, складывается впечатление, что этот процесс начался. Так, если в 2001 году общее число судей составляло 18 тыс., то уже в 2002 году Верховный суд заявил о своем намерении принять на работу 30 тыс. дополнительных судей, и такой набор уже начался.

b. Необходимость укрепления независимости правосудия

42. Независимость судей является важнейшим условием существования подлинно независимой судебной власти. Это тем более важно в России, где идет процесс, поскольку мы присутствуем в воссоздании судебной власти, до сих пор не пользовавшейся доверием со стороны граждан при урегулировании споров. Как уже говорилось, судебная власть в советскую эпоху имела «уголовный уклон», в том смысле, что граждане обращались в суды в основном в рамках уголовных дел, и воспринимали только репрессивные функции судебной системы.
43. Значительные реформы в законодательстве изменили данную ситуацию, открыв правосудие для гражданина. Но речь идет лишь о первом шаге, который должен сопровождаться изменением в сознании российских граждан. Население России должно постепенно научиться все больше доверять правосудию, что заставит и само правосудие повернуться лицом к населению. Для этого система правосудия должна продемонстрировать свою независимость по отношению к политической власти. Судьи должны первыми воплощать такую независимость, благодаря своей честности и отказу подчиняться какому-либо влиянию. Все это требует, без сомнения, преодоления наследия, доставшегося от советского периода.

44. Авторы реформы предусмотрели в законе о статусе судей определенный набор норм, усиливающих независимость судейского корпуса. Учитывая историческую ситуацию, в которой осуществляется данная реформа, закон не ограничивается лишь некоторыми изменениями, а предусматривает полную реорганизацию этой профессии. Как нами уже было подчеркнуто, отныне судьи не могут быть смещены со своего поста до достижения возраста 65 лет. Помимо этого был создан профессиональный судебный орган, которому поручено контролировать работу судей – квалификационная судебная коллегия. Этот орган будет выполнять определенное число административных функций и регулировать продвижение судей по службе. Задача квалифицированных коллегий – избежать любого риска административного давления, которое могут оказывать на судей.
45. Еще один важный шаг был сделан для обеспечения независимости судов по отношению к исполнительной власти. Была создана новая централизованная система финансирования судов, которая существует под эгидой Верховного Суда, а не Министерства юстиции, как это было до сих пор. Это – первые позитивные изменения, и их необходимо углублять. Так, например, согласно предоставленной мне информации, часть зданий, в которых располагаются суды, по-прежнему принадлежат Министерству юстиции, а не органу, подчиненному Верховному Суду. Как мне представляется, такая ситуация может нанести существенный ущерб независимости третьей ветви власти.
46. В законе о статусе судей определяется также дисциплинарная ответственность судей и закрепляется принцип иммунитета судейского корпуса. Такой широкий иммунитет предоставляется им для свободного осуществления своей профессии. Но если, согласно документам, этот иммунитет является достаточной гарантией для судей, работающих в спокойной обстановке, на практике дело обстоит не всегда именно так.
47. Важно, чтобы судейский корпус воспринял дух той реформы, благодаря которой он был создан. Действительно, по мнению многих представителей гражданского общества и коллегий адвокатов, с которыми я встречался, судебные органы по-прежнему, в основном, придерживаются репрессивных тенденций. Приходится констатировать, что число оправдательных приговоров находится на низком уровне; наблюдается даже некоторое снижение их количества по сравнению с первыми годами проведения реформы. Согласно данным, предоставленным Верховным Судом, за первые шесть месяцев 2004 года было осуждено 389 080 человек, в то время как оправдано всего лишь 3797. По мнению некоторых представителей гражданского общества и коллегий адвокатов, с которыми я беседовал, эта тенденция объясняется сохранением определенных традиций и убеждений среди судей. Некоторые из них считают, что оправдательный приговор в отношении лица, которое было помещено в предварительное заключение – а часто такое заключение продолжается очень долго – дискредитирует органы прокуратуры и вызовет напряженность между двумя судебными инстанциями.
48. Такое объяснение меня не удовлетворяет. Я полагаю, что тюремное заключение само по себе чрезвычайно тяжелое наказание и оно применяется только в самом крайнем случае, особенно, если имеются альтернативные меры

наказания.

49. Наконец, я хотел бы коснуться одного деликатного вопроса, который часто поднимается в российском обществе, и о котором мне говорили во время визита. Очень многие из моих собеседников поднимали вопрос о коррупции, которая существует в судебной среде. К сожалению, коррупция – это зло, которое еще не удалось искоренить ни в одной демократической стране. Важная работа, начатая Советом Европы в 1996 году, в том числе группой ГРЕКО, подтверждает необходимость совместной деятельности в этом направлении. Я не хотел бы вмешиваться во внутренние дебаты в России, особенно в такие болезненные, как проблема коррупции. Однако должен отметить, что борьба с коррупцией находится в центре внимания ряда самих видных политических деятелей. Так, например, несколько раз об этой проблеме в своих выступлениях говорил глава государства. Я могу лишь вновь обратиться с призывом без промедления принять самые эффективные методы для борьбы с этим злом. В противном случае российские суды не смогут добиться доверия со стороны граждан.
50. Кстати, я сам мог убедиться, в какой степени некоторые суды могут подпадать под влияние политических и административных органов. Так, например, во время моего посещения Краснодара, представители хорошо известной в регионе НПО – «Центра по правам человека» – рассказали мне о чрезвычайно актуальном случае. Эта НПО, известная своей весьма критичной позицией по отношению к властям края, была объявлена «незаконной» на основании административного решения, и ее деятельность была приостановлена. Выражая несогласие с этим решением, руководители НПО обратились в суд для того, чтобы данное решение было признано неправомерным и отменено. В течение более чем одного года данное решение не удавалось обжаловать в силу административных причин, таких как задержки, отсутствие свидетелей или участников процесса. Однако, как это ни странно, за 48 часов до прибытия Комиссара было принято судебное решение в пользу Центра по правам человека; его деятельность была вновь разрешена. Трудно не увидеть связь между моим визитом и принятием решения, которое ожидалось уже давно. И хотя я рад тому, что визит Комиссара помог урегулировать по крайней мере одно дело, тем не менее, я удивлен, что суд не смог принять решение в более короткие сроки.
51. Еще один пример, иллюстрирующий определенную пассивность правосудия, был приведен нам прокурором Иркутской области господином Мерзляковым. Прокурор рассказал нам, что одной из важнейших проблем в области является невыплата зарплат предприятиями, причем как частными, так и государственными. В рамках трудового законодательства многие граждане обращаются с исками в суд против своих работодателей. Однако различные суды, в которые направлялись такие заявления, в течение длительного времени отказывались выносить решения по этим делам, вопреки тому, что сказано в Трудовом кодексе; большая часть таких дел оставалась без движения. Поэтому прокурор был вынужден действовать настойчиво и выдвинуть против работодателей обвинение в рамках уголовного законодательства для того, чтобы переломить сложившуюся ситуацию. В ответ на действия прокуратуры суды начали принимать решения в пользу лиц,

работающих по найму, и на предприятия были наложены значительные штрафы. После этого большая часть предприятий, увидев, что ситуация меняется, приняли решение не доводить дело до крайности и быстро выплатили все свои долги. Так, по сведениям, предоставленным господином Мерзляковым, суды установили уголовную ответственность 33 предприятий; а сразу же после этого 127 предприятий начали выплачивать свои долги по зарплате. Таким образом, за короткое время должниками было выплачено 40 млн. рублей. Конечно, это хороший пример защиты прав трудящихся со стороны прокуратуры. Однако было бы лучше, если бы суды применяли трудовое законодательство, не ожидая ее вмешательства. Ведь речь идет об авторитете правосудия.

с. Материальные потребности судов

52. Одним из главных принципов европейского правосудия, включая и российское, является публичность судебного разбирательства. Любой российский гражданин может присутствовать на судебном процессе, за исключением слушаний, проводимых в закрытом порядке, в соответствии с действующим законодательством. Это конституционное правило означает, что не только стороны в процессе могут присутствовать на судебных заседаниях, которые их касаются, но и что любое лицо может прийти на судебные заседания, представляющие для него интерес. Однако для этого нужно создать соответствующие материальные условия и приспособить залы заседания суда.
53. Во время визита я особенно интересовался материальными условиями судов, поскольку многие мои собеседники из гражданского общества неоднократно привлекали мое внимание к тем трудностям, которые существуют в данной области. Я убедился, что ситуация в судах сама разная, и различается не только от одного региона к другому, но и от одного суда к другому, во всяком случае, материальные условия их работы не одинаковые; поэтому требуется оценивать каждый случай, исходя из конкретной ситуации.
54. Однако при этом можно сделать ряд общих наблюдений. Во-первых, большая часть зданий, в которых размещаются суды, находится в бедственном состоянии и требует ремонта. Очень часто бывшие помещения не соответствуют потребностям современных судов; финансирование работы судов остается на низком уровне и не позволяет коренным образом изменить ситуацию.
55. При этом некоторые помещения, которые мне удалось посетить, полностью соответствуют европейским нормам. Это относится к Верховному суду Хабаровского края. Однако состояние многих других зданий оставляет желать лучшего. Например, во время моей встречи с НПО в Хабаровске, мне было сказано, что помещения районных судов города требует срочного ремонта. В частности, несколько раз упоминался суд Железнодорожного района. По словам моих собеседников, там очень тесные помещения, находящиеся в ветхом состоянии, что существенно затрудняет работу судей и адвокатов. Помимо этого, такое положение оказывает влияние и на ход судебных слушаний: лица, содержащиеся под стражей и находящиеся под судом, а также стороны в гражданских процессах имеют очень мало места, а публика

просто не может присутствовать во время судебного разбирательства, поскольку в зале не хватает мест. И это далеко не изолированный случай.

56. Есть много свидетельств о том, что многие российские суды не имеют достаточно места и нуждаются в ремонте или реконструкции. В некоторых случаях это приводит к запрету для публики присутствовать на заседаниях. Так, в Краснодарском крае некоторые краевые суды осуществляют разного рода процедуры отбора людей, желающих присутствовать на заседаниях. Согласно информации, судебные приставы, которые стоят при входе в суд, или разрешают людям пройти или запрещают проход тех или иных лиц в соответствии с данными им указаниями. Некоторые из них оправдывают подобную практику наличием письменных инструкций. Такое положение неприемлемо и должно быть незамедлительно исправлено.
57. Говоря о судах, невозможно игнорировать проблему перегруженности правосудия и длительных сроков рассмотрения дел. С этой точки зрения российское правосудие не является исключением. Однако представители гражданского общества и адвокаты, с которыми я встречался, сообщили мне о своих жалобах. При этом надо отметить, что задержки наблюдаются прежде всего на этапе проведения следствия по уголовным делам, что увеличивает продолжительность предварительного заключения, но я вернусь к этому вопросу ниже.
58. Во время моей беседы с председателем суда Ленинского района Екатеринбурга, я получил очень интересную информацию о том, что количество уголовных дел постоянно снижается. Так, например, в суде Ленинского района количество дел уменьшается на 500 в год. При этом постоянно увеличивается число дел гражданских, а также административных, в которых одной из сторон является городская администрация.
59. Исходя из этого, вопросы, связанные с продолжительностью рассмотрения дел, должны быть решены правосудием в самом срочном порядке. Это означает, что приоритет должен быть отдан урегулированию определенного числа проблем по существу. На первом этапе совершенно необходимо предоставить судам соответствующее финансирование для того, чтобы они могли довести до нужного уровня состояние своих помещений. На втором этапе я призываю власти продолжить уже начатую работу для того, чтобы сделать профессию судьи привлекательной и открыть дорогу к ней для лучших специалистов. Для этого очень важно поднять зарплату сотрудникам правосудия, которая остается гораздо ниже, чем зарплаты в частном секторе. Требуется ускорить работу, которая уже проводится.
60. Помимо этого, большее внимание должно уделяться вспомогательному персоналу юстиции, особенно адвокатам, которые помогают сторонам в судебном разбирательстве, а также судебным исполнителям, которым поручается исполнять решения суда.

3. Вспомогательные профессии правосудия

61. Эта категория включает ряд важных профессий, играющих принципиальную роль для нормального функционирования системы правосудия. Для меня было бы невозможно проанализировать все эти профессии в данном докладе, который не имеет исчерпывающего характера. Я хотел бы ограничиться двумя из них: судебные исполнители и адвокаты. Этим самым я не хочу подчеркнуть важность этих двух профессий по сравнению с другими – я отнюдь не намерен устанавливать в этом отношении какую-либо иерархию. Моя цель состоит в том, чтобы привлечь особое внимание к этим двум профессиям, поскольку они недавно были реформированы, и их работа неоднократно обсуждалась во время моего визита.

а. Судебные приставы

62. Мы все помним о знаменитом высказывании Монтескье, которое слышали на университетской скамье о том, что прежде всего он оценивал не качество существующих в стране законодательных актов, а способность государства исполнять принятые законы, и это высказывание звучит очень актуально по отношению к нынешнему состоянию дел в России. Ведь недостаточно только реформировать законодательство, усилить средства судов или призвать граждан урегулировать свои споры в органах правосудия; необходимо также, чтобы доверие гражданина к правосудию не было обмануто, или чтобы его требования были удовлетворены, причем не только на бумаге, но и на практике. Это означает, что любое судебное решение должно быть исполнено.

63. В этой связи довольно логичен факт, что в рамках реформы судебной системы, осуществляемой в России, профессия судебного пристава пережила глубокие изменения. Можно даже сказать, что она была полностью возрождена. Действительно, в течение периода до принятия нового закона о судебных приставах от 21 сентября 1997 года, судебных исполнителей как таковых просто не существовало. Задачи, которые обычно выполняют приставы, выполнялись судебными исполнителями, которые были сотрудниками судов. Данная профессия не регулировалась каким-либо законодательным документом и к ней относились пренебрежительно. Подобное положение вещей логически вписывалось в выше описанную диалектику советского периода. Но в обществе, которое поставило перед собой цель создания правового государства, положение этой профессии не могло не измениться.

64. Новый институт судебных приставов регулируется двумя основополагающими законодательными документами: вышеуказанным законом, а также законом об исполнительном производстве. Оба этих акта создают по-настоящему новую профессию в судебной системе, где ее до сих пор не было. Действительно, судебные исполнители не имели полномочий, которые отныне предоставлены судебным приставам. У них, в частности, не было возможности силой исполнять судебные решения. Если требовалось применение силы, то это могла сделать лишь милиция. Именно поэтому за период, предшествующий принятию данного нового законодательства, реально исполнялось от 25 до 30% процентов судебных решений. Впрочем, и само государство не всегда подает пример соблюдения решений правосудия. Так, Российская Федерация впервые была осуждена ЕСПЧ 7 мая 2002 года по

делу «Бурдов против России» (59498-00) за неисполнение государством окончательного судебного постановления. Такое отношение к исполнению судебных решений наносит значительный ущерб авторитету правосудия.

65. В последнее время происходит целый ряд изменений. Новый закон предоставил судебным приставам реальные полномочия по исполнению судебных решений, что усиливает судебную систему в целом.
66. Российские судебные приставы в отличие от своих французских коллег являются служащими. Они зависят от Управления судебных приставов Министерства юстиции и делятся на две большие группы. Первая категория занимается исполнением судебных решений; вторая занимается поддержанием порядка в судах. По мнению моих собеседников из Министерства юстиции, услуги специалистов из первой группы пользуются большим спросом. Эти судебные приставы участвуют в самых разных делах, что свидетельствует об их успешной «интеграции» в российское юридическое общество. Эта профессия все более воспринимается даже как служба срочной помощи. Их содействие требуется для исполнения подавляющего большинства судебных решений. Приставы участвуют в увольнении лиц, вина которых установлена, помогают заставить работодателя вновь вернуть на рабочее место лицо, уволенное без достаточных на то оснований, выселить не исполняющего свои обязательства жильца или наоборот вселить в свое жилье лицо, которое было оттуда без оснований выселено, а также следят за выплатой алиментов, пособий и даже зарплат со стороны предприятий-банкротов... В их сферу деятельности входит также ликвидация обанкротившихся компаний.
67. Мои собеседники сообщали, впрочем, и о многочисленных проблемах, которые возникают для судебных приставов в результате этого явного успеха. Складывается впечатление, что в некоторых случаях они не могут исполнить судебные решения, поскольку отсутствуют позволяющие им действовать законодательные или нормативные акты; в других случаях некоторые судебные приставы сталкиваются с практической невозможностью исполнить решения. Эти трудности в настоящее время изучаются экспертами Министерства, которые работают над возможными поправками к нынешнему законодательству, для того чтобы предоставить судебным приставам реальные полномочия в разных областях деятельности, регулируемых отдельным законодательством.
68. Помимо этого, как мне говорили, совершенно необходимо увеличить финансирование работы приставов и, в частности, их расходный бюджет, для того чтобы они могли справляться со все большим объемом требуемой от них работы. Приставы финансируются из федерального бюджета в рамках того министерства, под эгидой которого они находятся. Я знаю, что в рамках федерального бюджета предпринимаются значительные усилия в поддержку Министерства юстиции, потребности которого огромны, как и в большинстве государств-членов нашей Организации. Министерство юстиции, разумеется, должно обеспечивать финансовые потребности первоочередного характера – и, особенно, для улучшения положения в пенитенциарных учреждениях, находящихся в его ведении. Эта задача, тем не менее, не должна приводить к

тому, чтобы на второй план уходили другие важные службы, испытывающие недостаток финансовых средств, который препятствует их нормальной работе.

69. С другой стороны, представители НПО и коллегий адвокатов указывали мне на то, что судебные приставы действуют малоэффективно. Это объясняется целым рядом причин, но прежде всего тем, что на судебных приставах возложена очень большая рабочая нагрузка. Согласно предоставленным мне данным, исполнение одного судебного решения требует 31 часа работы, что представляет собой примерно четыре рабочих дня. Поэтому теоретически судебный пристав может исполнить только от пяти до шести решений в месяц. Однако средняя рабочая нагрузка на пристава составляет от 160 до 170 дел в месяц. В некоторых регионах эта цифра может достигать и 500 дел. Поэтому принципиально важно увеличить количество судебных приставов, а также предоставить им дополнительные материальные и финансовые средства. Эти необходимые изменения позволили бы сделать правосудие более доступным для граждан и глубоко укоренить этот новый институт.

70. Помимо этого создается впечатление, что создание данного нового корпуса вызвало определенную напряженность среди юридических профессий. Так, например, в Хабаровске председатель областного суда заявил мне, что было бы намного предпочтительней, чтобы приставы зависели не от исполнительной власти, а от судебной. Все это доказывает, что данная профессия еще недостаточно закрепились в системе, и нуждается в некоторой корректировке.

b. Адвокаты

71. Существование свободной и независимой профессии адвокатов является одной из основ правового государства и подлинной демократии. Строительство этой профессии было одной из главных целей демократических реформ в России. Я пришел к выводу, что на настоящий момент в этом направлении был пройден большой путь, и сделано очень многое, но работа еще не завершена.

72. Во время моих визитов в государства-члены нашей Организации я всегда придавал большое значение встречам с представителями адвокатского корпуса. Эту традицию я сохранил и во время своего визита в Россию, и я хотел бы особо поблагодарить представителей коллегий адвокатов Казани, Краснодара и Иркутска за то время, которое они мне посвятили, и те разъяснения, которые они мне дали по самым важным вопросам.

73. Прежде всего, необходимо отметить, что реформа профессии адвоката была одним из самых значительных достижений последних лет. Новый закон об адвокатской деятельности и адвокатуре Российской Федерации был принят в мае 2002 года. Совсем недавно закон был изменен для того, чтобы заполнить некоторые пробелы первоначального текста, что ясно свидетельствует о продолжении реформы. С учетом этого, следует избегать поспешных выводов. Тем не менее, исходя из моих бесед с адвокатами и НПО, я хотел бы поднять некоторые вопросы, которые мне были изложены и заслуживают особого внимания.

74. По мнению подавляющего большинства моих собеседников новый закон, регулирующий профессию адвоката, является очень позитивным актом. Законом определяется статус адвоката, устанавливаются юридические и структурные рамки, а также предусматривается необходимая защита этой профессии и средства для ее реализации. Отныне закон позволяет адвокатам работать как в своих собственных кабинетах, так и в рамках адвокатских бюро, либо вступать в существующие коллегии адвокатов. Данный документ предусматривает также создание представительного органа коллегий адвокатов с целью защиты независимости профессии, с одной стороны, и гарантирования ее унифицированного характера, с другой. Закон предусматривает защиту этой профессии, что представляется мне достаточно позитивным для обеспечения одинакового уровня защиты для всех российских граждан, обращающихся к правосудию.
75. Нынешняя ситуация значительно отличается от той, которая существовала до принятия вышеуказанного закона. До того момента существовало несколько уставных документов, регулирующих данную профессию. Полномочия адвокатов были достаточно туманными, а это снижало их влияние.
76. В качестве наиболее важного вклада, который был внесен законом, следует выделить расширение гарантий для осуществления профессии адвоката. Отныне у адвокатов имеется право собирать доказательства по тем делам, которые они ведут, что представляет собой значительный шаг вперед по сравнению с ранее существовавшим законодательством. Закон внес еще одно важное изменение в законодательные рамки. Отныне адвокаты при осуществлении своей деятельности пользуются защитой: ни правоохранительные органы, ни прокуроры не могут завести дело в отношении адвоката без предварительного решения суда. Помимо этого, новый закон позволяет адвокатам без каких-либо ограничений встречаться со своими подзащитными, даже если те находятся в заключении.
77. Кроме того, профессия адвоката следовала общему развитию российского законодательства, и претерпела изменения по сравнению с советским режимом, о чем мы говорили уже выше. Российское право стало более разнообразным и потеряло уголовный уклон, что нашло свое материальное воплощение в реформе профессии адвоката. Теперь адвокаты имеют право представлять интересы своих подзащитных не только в уголовном или гражданском судопроизводстве, но и в рамках споров с налоговыми службами или при исполнении судебных решений. Речь идет о значительных и чрезвычайно позитивных изменениях, которые можно только приветствовать.
78. В то же время, как мне говорили мои собеседники, сохраняется ряд проблем. И я хотел бы о них сказать особо, ибо доброе здоровье профессии адвоката имеет важнейшее значение в правовом государстве.
79. Бесплатная юридическая помощь и назначение адвокатов для защиты является одной из проблем должного отправления правосудия и осуществления работы адвоката, о котором мне говорили чаще всего. Согласно Уголовно-процессуальному кодексу, любое лицо, в отношении которого возбуждено

уголовное дело, должно иметь возможность пользоваться помощью адвоката. Если это лицо не может получить такие услуги в силу отсутствия денежных средств, то кодекс предусматривает назначение адвоката судом. Такой подход соответствует Европейской конвенции о защите прав человека, в подпункте 6-3-с которой говорится, что адвокат может назначаться судом, когда того требуют интересы правосудия.

80. Однако если в Уголовно-процессуальном кодексе четко записано право на предоставление бесплатной помощи, такое право не всегда реально существует. В статье 26 Закона об адвокатской деятельности определяются те условия, на которых оказывается бесплатная юридическая помощь. Этот текст носит достаточно ограничительный характер: такая помощь оказывается только тем гражданам, доходы которых не превышают «прожиточного минимума», и которые либо были истцами по делам о взыскании алиментов, либо являются ветеранами Великой Отечественной войны (второй мировой войны), либо российскими гражданами, обращающимися по вопросам о назначении им пенсии по старости или же жертвами политических репрессий, по вопросам, связанным с реабилитацией. Все другие граждане должны оплачивать услуги адвоката.
81. Вместе с тем, представители гражданского общества рассказывали мне, что услуги адвоката по-прежнему слишком дороги для гражданина, имеющего средний доход. Те же лица, которые имеют доход, обеспечивающий минимальный жизненный уровень, предусмотренный в вышеуказанном законе, сталкиваются с повседневными материальными трудностями, которые ни в коем случае не позволяют им обратиться за услугами адвоката. Поэтому данный критерий чрезвычайно низкий, чтобы гарантировать адвокатские услуги для всех. К сожалению, на сегодняшний день большая часть российского населения находится в трудном экономическом положении, что не способствует его доступу к правосудию, а ведь в нем нуждается, прежде всего, именно эта категория населения.
82. Учитывая вышеприведенную информацию, мне представляется важным, чтобы были предприняты усилия для более широкого распространения бесплатной юридической помощи. Именно это является гарантией прав российского населения на реальное правосудие. Я, конечно, понимаю, что нынешнее состояние бюджета не позволяет властям существенно увеличить расходы в данной области. Однако такую задачу необходимо ставить.
83. Таким образом, власти должны продумать, какие меры нужно срочно принять для того, чтобы самые обездоленные члены общества имели доступ во всех случаях к адвокату. Такое решение необходимо найти, поскольку на настоящий момент ситуация остается очень трудной. Так, например, адвокаты, с которыми мне удалось побеседовать, подчеркивали существование многочисленных проблем в рамках процедуры назначения защитника.
84. Присутствие адвоката является обязательным в ряде ситуаций, как, например, при помещении под стражу или во время предварительного заключения. В таких случаях арестованное лицо имеет право выбирать своего адвоката и,

если оно не выражает каких-либо предпочтений, то адвокат назначается по просьбе соответствующего органа. По мнению адвокатов, с которыми я встречался, по-прежнему остается два типа проблем. Лицо, которое они должны защищать, часто не имеет возможности оплатить их услуги. В то же время соответствующие органы власти не имеют средств для оплаты гонораров, и когда они это делают, то оплата производится лишь частично.

85. Я поднимал эту проблему во время бесед с соответствующими органами власти, и хотел бы еще раз просить, чтобы было сделано все для того, чтобы найти необходимое решение. С одной стороны, любой труд должен быть оплачен, а это касается и адвокатов, которые, в любом случае, должны оказывать услуги после того, как они назначены. С другой стороны, такая оплата должна быть справедливой, а не совершенно формальной. Во время посещения пенитенциарного учреждения в Иркутске один из заключенных поднял эту проблему, но под другим углом. Он рассказал мне, что в некоторых случаях адвокаты назначаются, но при этом их услуги оплачивает подзащитный. Бывает и так, что гонорар взимается автоматически, в то время как оказанные услуги не всегда удовлетворяют подзащитных.
86. Все это ясно свидетельствует о наличии проблем, в том числе и связанных с коррупцией. Я думаю, что в данном случае речь идет о структурной проблеме, возникшей в связи с быстрым развитием судебной системы и общества в целом, и проблема эта не может быть разрешена немедленно. Я убежден, что решение найти можно, но при этом оно может быть найдено через скоординированные усилия всех заинтересованных сторон, в том числе и адвокатов. Хотел бы призвать все заинтересованные стороны действовать согласовано и найти решение этих актуальных проблем.
87. Помимо этого, складывается впечатление, что нынешнее законодательство предусматривает возможность для лица отказаться от услуг адвоката, даже если речь идет об уголовном деле. Думаю, что для человека слишком рискованно остаться без какой-либо реальной защиты, не говоря уже о риске злоупотреблений и давления со стороны властей, чего тоже никогда нельзя исключать.
88. Наконец, в завершение я хотел бы поднять еще один вопрос, к которому я проявляю глубокий личный интерес, поскольку сам был адвокатом. Мои собеседники-адвокаты поделились со мной чувством обеспокоенности относительно возможных санкций, которые могут быть предприняты против них при осуществлении их обязанностей. Статья 33 Закона определяет рамки, в которых в отношении адвоката могут быть предприняты определенные санкции. В России санкции могут приниматься квалификационными комиссиями, создаваемыми при адвокатских палатах в субъектах Федерации. Речь идет об обычной процедуре, существующей во многих государствах-членах.
89. Однако у меня вызвал большое удивление состав таких комиссий. Я узнал, что помимо членов-адвокатов в комиссии входят и другие члены, представляющие Министерство юстиции (или региональное управление юстиции), судьи Верховного Суда данного региона или региональные

законодательные власти. Такой состав представляется мне сомнительным, если исходить из необходимости сохранения независимости адвокатов. Помимо этого, как сообщили мои собеседники, достаточно часто жалобы против адвокатов поступают от представителей судов или региональных управлений юстиции. Это означает, что «судить» адвокатов будут те же люди, что их и обвиняют, а это далеко от беспристрастности. Я разделяю сомнения моих собеседников как в отношении состава квалификационных комиссий, заседающих в качестве органов по санкциям, так и относительно гарантии независимости профессии адвоката. Поэтому я призываю компетентные власти начать открытый диалог с палатами адвокатов для того, чтобы найти такое решение, которое подходило бы для всех.

4. Вопрос смертной казни

90. Как я уже отметил, вопрос об отмене смертной казни в России по-прежнему не решен. В августе 1996 года Президент Ельцин объявил о моратории на смертную казнь, отменив тем самым все приговоры об исполнении высшей меры наказания. Такая мера отвечала одному из главных требований, выдвинутых Советом Европы во время переговоров о вступлении Российской Федерации в нашу Организацию. 16 апреля 1997 года Россия подписала Протокол № 6 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, который провозглашает отмену смертной казни. Однако до сих пор Россия этот Протокол так и не ратифицировала. Такое несоблюдение своих обязательств вызывает глубокую обеспокоенность, тем более что в течение последних лет раздаются голоса в самых высших эшелонах власти – прежде всего в Думе, нижней палате парламента, – призывающие восстановить смертную казнь. Некоторые требуют, чтобы смертная казнь была восстановлена в отношении лиц, обвиняемых в терроризме; другие видят в этом единственное средство борьбы с торговлей наркотиками.
91. Я не могу ни в коем случае поддержать эти аргументы и вновь настойчиво повторяю, что отмена смертной казни является необходимым предварительным условием строительства подлинно демократического современного государства, уважающего фундаментальные права и свободы. Поэтому я призываю высшие органы власти России в кратчайшие сроки принять законодательный документ, отменяющий не только на практике, как это сделано в настоящее время, но и *де-юре* смертную казнь. Я призываю также Россию без промедления ратифицировать Протокол № 6 к Конвенции.

IV. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ И РЕФОРМА ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ СИСТЕМЫ

92. Любое государство должно гарантировать общественный порядок. Исходя из этого, государственные органы страны должны обеспечивать потребности служб, на которые возложена эта задача. Поэтому я обратил особое внимание во время своего визита, впрочем, как я всегда это делал, на деятельность правоохранительных органов и Министерства юстиции по поддержанию

общественного порядка, а также на вопросы лишения свободы. Я поставил перед собой задачу оценить ситуацию, выявить достигнутые результаты – вступление в Совет Европы привело к целому ряду реформ, необходимых в данной области, – а также проанализировать, что еще остается сделать, если это потребуется.

93. Следует напомнить, что в Советском Союзе практика в области лишения свободы была крайне негативной как в том, что касается процедур расследования преступлений и правонарушений, так и в сфере самого содержания под стражей и заключения в тюремное учреждение. Гарантии для заключенных, условия содержания под стражей, а затем и заключение – все это значительно отставало от европейских стандартов. Практика советской эпохи не только была неприемлема, но приводила ко все большему разрыву между населением и теми, на кого возлагались обязанности его защищать. Такое положение вещей подвергалось постоянной критике со стороны международного сообщества, и что более неожиданно, со стороны общественного мнения в России. Поэтому вполне естественно, что вступление России в Совет Европы было поставлено в зависимость от проведения радикальной реформы в сфере уголовно-процессуального права и уголовного законодательства.

94. Российская Федерация не только приняла эти условия, но и обещала их рассматривать в качестве приоритетных и учитывать в ведущейся работе по перестройке правовой системы. Таких изменений также требовало и ожидало общество и представители самих правоохранительных органов.

95. В 1990-х годах началось проведение широкомасштабных реформ, которые продолжаются и по сей день. Поэтому мы можем подвести лишь предварительный итог, основанный прежде всего на личных впечатлениях, полученных от посещений отделений милиции, изоляторов временного содержания, учреждений следственных изоляторов и других пенитенциарных учреждений. Во время этих визитов состоялись многочисленные встречи и обсуждения с сотрудниками, представителями правоохранительных органов и пенитенциарной администрации, а также с заключенными, членами их семей и адвокатами. В этой связи я должен сказать, что все эти посещения проходили в атмосфере полной открытости. Все те места, которые просила посетить моя группа и я сам, были нам открыты, и в этих учреждениях нам не чинилось никаких препятствий.

96. В этой главе я хотел бы прежде всего рассмотреть деятельность правоохранительных органов, уделив особое внимание их действиям при арестах и содержании под стражей. Затем я затрону процедуры и практику временного содержания под стражей и положение в тюрьмах.

1. Действия правоохранительных органов при аресте

97. Прежде всего, необходимо сделать один общий комментарий. Во всех обсуждениях, которые у меня состоялись с представителями НПО, милиции, судьями и адвокатами, отмечалось, что правоохранительные органы

испытывают в настоящее время значительные трудности. Мои личные наблюдения также подтвердили эти первые выводы. Я полагаю, что милиция должна пользоваться большим вниманием со стороны государства и граждан, поскольку на данном этапе общество не может обойтись без этого основополагающего института поддержания общественного порядка. Поэтому в общих интересах было бы, чтобы те лица, которые поступают на работу в милицию, получали должную профессиональную подготовку, чувствовали, что их ценят и уважают как сограждане, так и власти. Требуется также, чтобы милиция получала больше финансовых средств: необходимо повысить зарплаты и улучшить технические средства, предоставляемые сотрудникам милиции. Эти два условия совершенно необходимы для развития правового государства. Это позволит также усилить борьбу с коррупцией.

98. Во время своих посещений различных регионов я увидел, что ситуация в них самая разная, что в большой степени связано с тем переходным периодом, который переживает российское государство. Я встречался со специалистами высокого класса, душой и телом преданными своей профессии, которые большую часть своей жизни посвятили служению государству и своим согражданам, несмотря на трудности этой профессии и малопривлекательную зарплату. Но я выслушал также большое число жалоб на акты насилия со стороны милиции и низкий уровень подготовки некоторых милиционеров. Меня информировали о существовании практики жестокого обращения и насилия во время арестов и содержания в отделениях милиции. Мои собеседники подчеркивали, что милиционеры рискуют своими жизнями в смелой борьбе против организованной преступности и сетей торговцев наркотиками, но при этом мне рассказали и о том, что в милиции широко распространена коррупция. Я посетил недавно отремонтированные отделения милиции, новое оборудование в которых полностью соответствует европейским стандартам. С другой стороны, я видел и отделения милиции в крайне запущенном состоянии, построенные в прошлом веке и не ремонтировавшиеся в течение десятилетий. И если некоторые милиционеры работают в самых современных лабораториях, оборудованных компьютерами, то другие печатают на старых машинках под копирку.

а. Процедура ареста, содержание под стражей и возбуждение дела

99. Среди прочих вопросов, которые я обсуждал во время встреч с представителями правоохранительных органов, гражданского общества и заключенными, были вопросы, связанные с арестом, содержанием под стражей и расследованием дел. Исходя из этого, мне представляется важным рассмотреть эти аспекты в данном докладе.

100. Перед тем как перейти к проблемам, которые обсуждались во время этих встреч, следует кратко рассмотреть те ключевые моменты уголовной процедуры, которые в последнее время в ходе судебной реформы были пересмотрены.

101. Согласно действующему законодательству, лицо, подозреваемое в совершении преступления или правонарушения, подвергается аресту правоохранительными органами, чаще всего милицией. Такое лицо

препровождается в отделение милиции или в любое другое место проведения дознания для проверки фактов. Речь идет о первом этапе процедуры. В соответствии со статьей 92 Уголовно-процессуального кодекса (ниже именуемого «УПК») в течение не более трех часов должен быть составлен протокол задержания (об аресте). Начиная с этого момента подозреваемый должен быть проинформирован о своих правах, причинах и обстоятельствах его задержания. В соответствии с пунктами 2 и 3 статьи 49 УПК арестованное лицо имеет право получать помощь адвоката с момента, когда ему было сообщено о его задержании. Если арестованное лицо не делает свой выбор в отношении адвоката защиты в течение двадцати четырех часов, то дознаватель должен обратиться к судье для того, чтобы был назначен адвокат.

102. Если в отношении арестованного лица выдвигается обвинение, достаточное для возбуждения уголовного дела, и если следователь считает, что арестованное лицо должно быть помещено под стражу на время расследования, то следователь обращается к судье, который в этом случае принимает решение о возбуждении уголовного дела и о временном помещении данного лица под стражу в качестве меры безопасности. После вынесения такого решения арестованное лицо помещается в изолятор временного содержания в соответствующем учреждении, которое называется в России «следственный изолятор» или чаще СИЗО (ниже именуемое «СИЗО»).
103. Если же, напротив, предъявляемые факты требуют более углубленного расследования, и если следователь полагает, что ему требуется больше времени для подтверждения или опровержения тех обвинений, которые выдвигаются в отношении подозреваемого, то подозреваемый помещается под стражу. В этом случае подозреваемый направляется в изолятор временного содержания (ниже именуемый «ИВС»). Временное содержание длится, в принципе, 48 часов. Начиная с 12 часов после задержания следователь должен информировать прокурора о том, что данное лицо помещено в ИВС.
104. После истечения сорока восьми часов следователь должен либо освободить данное лицо, либо ходатайствовать перед соответствующим судьей о возбуждении уголовного дела. Судья также может по просьбе следателя и в соответствии с подпунктом 3 пункта 6 статьи 108 УПК, продлить содержание под стражей дополнительно на семьдесят два часа. Такая просьба должна быть подтверждена необходимостью получения дополнительных доказательств для следствия. В некоторых случаях, предусмотренных статьями 97 и 99 УПК, содержание под стражей может длиться до десяти дней. В этих случаях решение в отношении таких исключительных ситуаций принимается судами. После окончания содержания под стражей, если судья возбуждает дело, то подследственный переводится в СИЗО и начинается этап предварительного заключения.
105. На этой стадии анализа следует отметить, что вопросы, связанные с лишением свободы, постоянно поднимались моими различными собеседниками, как представителями гражданского общества, так и представителями адвокатского корпуса. Они все привлекали мое внимание к тому, что в стране сохраняется традиция, унаследованная от советской эпохи, когда тюремное заключение

считается почти единственной и нормальной мерой. Такая тенденция, когда все проблемы почти автоматически рассматриваются в уголовном контексте, вызывает большое беспокойство. В Краснодаре представители одной НПО, занимающейся трудными подростками и молодежью, подтвердили мне, что лишение свободы представляет собой обычную меру, используемую судьями. Так, например, за последние три года этой НПО удалось добиться освобождения 65 молодых людей, которых поместили под стражу на 10 дней, несмотря на то, что основания для такой санкции отсутствовали, и это было сделано прежде всего с целью возбуждения уголовного дела.

106. Действительно, в то время как в статье 98 УПК предлагается широкий набор мер, для того чтобы избежать временного заключения под стражу подозреваемых – как, например, подписка о невыезде или домашний арест – эти меры используются крайне редко. Правилom остается помещение под стражу.
107. В соответствии с пунктом 1 статьи 109 УПК срок предварительного заключения не может превышать двух месяцев. При этом, в соответствии с пунктом 2 вышеуказанной статьи такой срок может быть продлен судьей в интересах следствия до 6 месяцев, а в тех случаях, когда лицо подозревается в совершении очень серьезных преступлений, до 12 месяцев. Однако при этом в пункте 3 предусматривается, что в исключительных случаях судья суда субъекта федерации может, по ходатайству следователя, внесенному по ходатайству Генерального прокурора Российской Федерации, продлевать временное содержание под стражей до 18 месяцев. Закон не позволяет дополнительно продлевать предварительное заключение, за исключением тех случаев, когда об этом непосредственно просит находящееся под стражей лицо, для того чтобы ознакомиться с материалами дела. По окончании предварительного заключения следователь должен закрыть расследование дела и направить дело прокурору, который в свою очередь передает это дело в соответствующий суд.
108. Мы привели описание основных этапов процедуры следствия по уголовным делам. Эта процедура, которая стала плодом недавней реформы, была разработана при участии экспертов Совета Европы. Однако во время нашего визита мы могли убедиться в том, что осуществление этой реформы сталкивается со значительными трудностями. Наши собеседники рассказывали нам о сохранении негативной практики, о недостаточной подготовке судебного персонала и даже, в исключительных случаях, о той реакции, которую можно было бы назвать консервативной. Необходимо и далее настойчиво проводить в жизнь эту реформу, там где можно – путем убеждения, а там, где сохраняется сопротивление, и путем проведения реформы настойчивыми методами. Я высоко оценил решимость многих моих собеседников, как в Москве, так и в регионах, и по-прежнему верю в успех этой огромной работы, которая уже начала осуществляться. Все это требует времени и усилий, но нельзя позволить никаких отступлений на этом пути.

2. Административное задержание (содержание под стражей)

109. Первые следственные действия, которые связаны с уголовным делом, как правило, осуществляются правоохранными органами, относящимися к министерству внутренних дел. Сотрудники милиции проводят первые следственные действия на местах – от ареста на основании жалобы со стороны других лиц до первых допросов и оперативных следственных действий. Затем к этому процессу подключаются сотрудники учреждений содержания под стражей, в ведение которых попадают лица, помещаемые в места временного содержания.
110. Во время моего визита я уделял особое внимание методам обращения с лицами, содержащимися под стражей правоохранными органами, подчиненными министерству внутренних дел. На самом деле я получил большое число жалоб от лиц, содержащихся в этих учреждениях, а также от представителей гражданского общества и адвокатов. Такую информацию я получил как во время своих встреч, так и по почте, в рамках процедуры, предусмотренной в статье 5 мандата Комиссара³. Наличие серьезных проблем в отношении соблюдения прав человека именно на этом этапе отнюдь не секрет. Эти проблемы постоянно обсуждаются в самом российском обществе, которое относится к ним крайне серьезно. Поведение представителей правоохранных органов в отношении лиц, находящихся под стражей, вызывает широкие дебаты в самых разных формах, а именно в газетных статьях, на телевидении и в политических дискуссиях. Эти вопросы поднимались и во время последних избирательных кампаний. То, что эти серьезные проблемы по-прежнему существуют, признается и высокими руководителями государства, в том числе на уровне министерства внутренних дел, предпринявшего широкую воспитательную работу и предусмотревшего материальные меры, в целях улучшения состояния дел в этой области.
111. Мои собеседники указывали мне, в основном, на существование фактов насилия и жестокого обращения со стороны представителей правоохранных органов в отношении лиц, содержащихся под стражей. Некоторые говорили также о чрезвычайно высоком уровне коррупции в милиции. Сам факт того, что часть сотрудников правоохранных органов совершает акты насилия и/или коррумпирована, подрывает доверие ко всей милиции. Такая тенденция может представлять огромную опасность для российского общества в целом. Исходя из этого, необходимо остановиться на тех проблемах, о которых мне говорили, проанализировать их корни и сделать все возможное для того, чтобы как можно быстрее эти проблемы преодолеть.

а. Отделения милиции

112. Арестованное лицо сначала попадает в отделение милиции. Именно в этот момент начинается следствие. Первые следственные действия имеют важнейшее значение и могут оказать влияние на весь дальнейший ход следствия. Задержанное лицо после первоначальной процедуры дознания может либо быть освобождено, либо помещено под стражу. И если обвинение достаточно обоснованное, то в отношении данного лица может быть возбуждено уголовное дело. В этом случае судья принимает решение о том,

³ См. Резолюцию (99)50 Комитета Министров Совета Европы.

чтобы данное лицо было помещено в СИЗО.

113. Огромное значение имеют первые часы после ареста. Помимо того, что они определяют будущие процедуры, они влияют также на психологическое состояние подозреваемого, а также на его физическое и моральное здоровье. Необходимо помнить о том, что любое арестованное и временно находящееся под стражей лицо считается невиновным. Необходимо соблюдать права этого лица. В этой связи очень важно, чтобы любое арестованное и находящееся под стражей лицо как можно скорее было проинформировано о своих правах и имеющихся возможностях обжалования. Однако во время тех бесед, которые у меня состоялись с лицами, находящимися под стражей, у меня сложилось мнение, что они были крайне мало информированы о таких возможностях.
114. В соответствии с действующим законодательством, любое арестованное лицо после задержания имеет право пользоваться помощью адвоката. Однако на основании тех свидетельств, с которыми я ознакомился, в действительности, все обстоит иначе. Складывается впечатление, что к помощи адвоката обращается очень мало задержанных лиц. Для большинства задержанных адвокат назначается судом и появляется намного позднее, когда процедура следствия уже началась. В течение этого периода лицо, которое помещено под стражу, не получает информации о своих правах. При этом надо отметить, что во время моего посещения отделения милиции в Краснофлотском районе Хабаровска, я видел, что выдержки из УПК, в которых приводятся основные права лиц, содержащихся под стражей, были вывешены на стенах, и это можно лишь приветствовать. Однако эти документы понятны не всем, особенно лицам, у которых нет надлежащих юридических знаний. А это означает, что они доступны лишь явному меньшинству из арестованных.
115. Поэтому я считаю целесообразным, чтобы была составлена и предоставлялась всем арестованным брошюра, в которой содержались бы разъяснения основных прав и где давалось бы описание наиболее часто встречающихся ситуаций и проблем у арестованных. Такие брошюры широко распространены в России; как правило, их называют «*памятка*». Такой шаг позволил бы усилить уже имеющиеся меры – когда на стенах вывешиваются положения законов – и повысить тем самым уровень информирования и знаний арестованных лиц. Такая мера влияла бы и на сотрудников милиции, заставляя их отказаться от соблазна, если он и возникнет, прибегать к насильственным методам. Думаю, что было бы важно привлечь к подготовке таких документов коллегии адвокатов и соответствующие НПО. Было бы также полезно предусмотреть перевод такого документа на несколько иностранных языков. Особо важно сделать это в приграничных районах, где высока вероятность помещения под стражу иностранцев, у которых не будет никакой информации о том, как себя защитить.
116. Помимо этого, поскольку мы выслушали многочисленные жалобы в отношении бесплатной юридической помощи и назначенных адвокатов, то, как мне представляется, было бы целесообразно, чтобы коллегии адвокатов договорились о создании настоящей службы по оказанию помощи в срочных ситуациях, причем милиция могла бы обращаться к этой службе каждый раз, когда в этом возникает необходимость. Если потребуется, то организация

такой службы могла бы финансироваться государством.

b. Изоляторы временного содержания (ИВС)

i. Материальные условия

117. Законодательство и действующие нормативные акты предусматривают, что во время содержания под стражей задержанное лицо должно находиться в соответствующем помещении. Однако в большинстве отделений милиции нет необходимых условий для содержания под стражей задержанных. Именно поэтому существует централизованная система изоляторов временного содержания (ИВС), в которые в централизованном порядке помещаются арестованные лица. Как было уточнено выше, как правило, задержанное лицо не остается под стражей более 48 часов, хотя этот срок может быть продлен до 72 часов и достигать максимально десяти дней. Таким образом, в ИВС никто не должен оставаться на долгий срок. Но это не значит, что это должно сказываться на материальных условиях.
118. Во время визита я побывал в двух отделениях милиции – в Краснофлотском отделении милиции Хабаровска и в Ленинском в Нижнем Тагиле, а также в пяти ИВС – в Центральном ИВС Иркутска и в ИВС для несовершеннолетних в Иркутске, а также в ИВС Казани и Геленджика. Наконец, я посетил ОРБ-2 в Грозном. Таким образом, что у меня сложилось общее представление о ситуации в этого рода учреждениях, и поэтому я мог бы в этой связи изложить ряд своих замечаний.
119. Во-первых, я должен сказать, что материальное положение ИВС, которые я посетил, в целом трудное и плохое, хотя и имеются отличия между регионами. Как правило, речь идет о старых зданиях, унаследованных от советского периода, и имеющих очень мало финансовых средств. Хотя надо признать, что, как правило, камеры ИВС достаточно просторные и в них нет перенаселенности, поскольку средняя продолжительность пребывания в ИВС достаточно короткая. Тем не менее, у меня вызвали чрезвычайное беспокойство некоторые моменты.
120. Прежде всего, я был озабочен и изумлен тем, что в большинстве ИВС, где я побывал, за исключением ИВС в городе Геленджик, лица, содержащиеся под стражей, не получают ни матраса, ни спального белья. Я был шокирован, когда увидел, что вдоль стены напротив входа возвышается платформа, которая служит и постелью, и стулом, и столом. Действительно, для тех, кто находился в камере, ничего другого не предоставляется. Я отметил, что только в одном из тех мест, которые я посетил, лицам, находящимся под стражей, выдавались одеяла, в других ИВС этого не делалось.
121. Отсутствие предметов первой необходимости достойно сожаления, и это совершенно ненормально. Представители тех ИВС, которых я спрашивал о том, почему отсутствуют матрасы и белье, часто отвечали мне, что это не предусмотрено инструкциями. Меня это крайне удивило, потому что в соответствии с приказом № 41 Министерства юстиции о правилах внутреннего распорядка ИВС от 26 января 1996 года, любое содержащееся

под стражей лицо должно получать белье для сна (статья 3.1). Даже если предположить, что с тех пор этот приказ был изменен, я сильно сомневаюсь, что это было сделано в направлении уменьшения гарантий для лиц, содержащихся под стражей. В любом случае, в Геленджике я видел, что арестованные имеют все необходимые предметы для сна, в том числе и матрасы. Поэтому и призываю компетентные органы власти сделать все возможное, для того чтобы улучшить ситуацию в ИВС, в том числе, чтобы все находящиеся там лица пользовались достойными условиями и уважением со стороны государства.

ii. Сообщения о насилии и отсутствие медицинской помощи

122. Как я уже говорил ранее, во время визита у меня была возможность посетить большое число учреждений министерства внутренних дел, как отделения милиции, так и ИВС и места временного содержания под стражей для несовершеннолетних. Во время всех этих посещений я настаивал на том, чтобы осмотреть обычные камеры, штрафные изоляторы, следственные помещения и душевые. Материальные условия, которые я увидел, были разными. Однако в целом эти условия по-прежнему плохие. Трудные материальные условия, существующие в учреждениях лишения свободы, сами по себе являются питательной почвой для нарушения прав человека. При этом я увидел, что такие условия наносят ущерб не только заключенным, но и работающему там персоналу, который также является жертвой трудных условий, связанных с работой в этом учреждении. К сожалению, все между собой взаимосвязано.
123. Ниже мы коснемся условий работы сотрудников правоохранительных органов, но уже сейчас необходимо уточнить, что высокие должностные лица страны и особенно господин Рашид Нургалиев, министр внутренних дел, уверили меня в том, что в настоящее время предпринимаются серьезные усилия по улучшению материального положения сотрудников правоохранительных органов.
124. Что касается основного содержания тех жалоб, которые я получил, то я должен сказать, что, как правило, они носили очень конкретный характер. Поэтому я предпочитаю остановиться конкретно на нескольких моментах.
125. Одна из жалоб, которая звучала постоянно и в самых разных местах, связана с плохим обращением персонала с лицами, находящимися под стражей. Впрочем, нужно уточнить, что эти жалобы в основном касались представителей милиции. По словам моих собеседников, насильственные действия предпринимаются, в основном, во время нахождения в милиции и в ИВС или при следственных действиях. Надо отметить, что каждый раз я спрашивал лиц, содержащихся в СИЗО, о возможном плохом обращении. Должен сказать, что я не слышал никаких жалоб в отношении таких случаев в самом СИЗО. Согласно собранным мной свидетельствам, персонал СИЗО, в большинстве случаев, соблюдает правила поведения, установленные в действующем законодательстве.
126. С другой стороны, я получил многочисленные жалобы на акты насилия со

стороны милиции в отношении лиц, находящихся в ИВС или в отделениях милиции. В таких ситуациях трудно разобраться, поскольку, одна сторона мне направляет жалобы, а другая их опровергает. Однако я могу основываться при этом на своем личном опыте и могу лишь сказать, что милиция должна предусматривать такого рода ситуации и создать систему, которая позволила бы в максимальной степени избегать необоснованных обвинений, если таковые имеются. Во время обсуждения этих вопросов с министром внутренних дел Республики Татарстан он информировал меня о том, что за прошедший год его службы получили 141 жалобу на жестокое обращение со стороны милиции, но при этом служба внутренней безопасности милиции также возбудила 134 дела по своей собственной инициативе. Это свидетельствует о том, что многие граждане просто боятся обращаться с жалобами на насильственные действия со стороны правоохранительных органов. Это может быть объяснено страхом перед возможными ответными действиями, а с другой стороны, некоторые граждане считают, что такие действия нормальны, что совершенно недопустимо.

127. Кроме того, я был очень удивлен, когда узнал, что процедура административного ареста не предусматривает никакого медицинского осмотра при поступлении и при выходе из соответствующего учреждения, как это традиционно бывает во многих европейских государствах. Впрочем, в большинстве случаев в ИВС вообще не предусмотрены врачи.
128. В некоторых местах заключения под стражей я встречал *фельдшеров* (традиционная категория медицинских работников в России, которые получили более специализированное образование, чем санитары, но более низкого уровня, чем врачи); в других я видел санитаров или медицинских сестер. Эти медицинские работники присутствуют для того, чтобы оказывать срочную медицинскую помощь, если об этом просят лица, находящиеся под стражей. Я спрашивал, были ли лица, находящиеся в ИВС, осмотрены врачом при поступлении и при отбытии, для того чтобы убедиться, что в отношении них не было жестокого обращения. Во всех случаях мне ответили отрицательно.
129. Мне было сообщено, что при поступлении любое лицо спрашивают, есть ли у него жалобы на состояние здоровья. Если таких жалоб не имеется, то медицинского осмотра не производится. Кроме того, ничего не предусмотрено и при отбытии из ИВС. Как мне представляется, такая система позволяет совершать злоупотребления, поскольку, с одной стороны, персонал знает, что состояние здоровья заключенных не контролируется систематически и поэтому нет оснований опасаться возможных преследований; с другой стороны, нечестный заключенный может утверждать, что с ним жестоко обращались, и пусть даже это ложное заявление, но его невозможно проверить.
130. Исходя из этого, мне кажется целесообразным, полезным и необходимым для милиции внедрить систему обязательного и независимого медицинского осмотра при поступлении и при отбытии из учреждений, связанных с лишением свободы. Этот осмотр должен проводиться квалифицированными врачами, которые могли бы не только спрашивать у содержащихся под

стражей лиц, есть ли у них проблемы, но и контролировать это более квалифицированно. Полагаю также, что такой осмотр должен проводиться без присутствия милиции (если, разумеется, лицо не представляет опасности для самого врача), для того чтобы избежать любых опасений давления или последующих преследований.

с. Условия работы милиционеров

131. Совершенно очевидно, что в большинстве государств-членов нашей Организации полицейские не являются самой высоко оплачиваемой категорией населения. Это относится и к Российской Федерации. Во время наших встреч с милиционерами, как с рядовыми сотрудниками милиции в отделениях, так и с высокими должностными лицами этот вопрос поднимался неоднократно. Действительно, основная зарплата милиционера в настоящее время не очень высока, и это, конечно же, создает проблемы для министерства внутренних дел.
132. Из бесед с разными собеседниками мы узнали, что крайне низкие зарплаты вызвали уход некоторых высококвалифицированных специалистов в частный сектор, в том числе в частные охранные агентства, очень распространенные в России. Такой массивный исход кадров наносит серьезный ущерб правоохранительным органам в целом. Могу сослаться здесь на очень интересные обсуждения, которые у меня состоялись с сотрудниками милиции в Нижнем Тагиле, в ходе которых ситуация стала для меня намного яснее. Мои собеседники, очень опытные милиционеры, изложили мне свое видение тех проблем, с которыми сталкивается милиция. При этом их взгляды во многом совпадали с позицией представителей гражданского общества. По их мнению, милиции в последние годы был нанесен значительный ущерб в результате ухода многих специалистов, которые были заменены молодыми и неопытными сотрудниками. При этом речь не идет о неподготовленных милиционерах. Напротив, почти в каждом регионе имеется своя милицейская школа, и большинство милиционеров, поступающих на службу, получают специализированную подготовку.
133. Однако в профессии милиционера никакая теоретическая подготовка не может заменить подготовки на месте службы и того опыта, который передается ветеранами самым молодым сотрудникам. Теперь же, в результате массового ухода специалистов, у очень многих молодых милиционеров просто нет возможности поработать с милиционерами более опытными. Таким образом, возникли трудности в передаче знаний по цепочке между поколениями, а в некоторых регионах она была просто прервана. Это, разумеется, нанесло серьезный ущерб всем правоохранительным органам. Поэтому, судя по всему, акты насилия, на которые жаловались некоторые из моих собеседников, возникают в результате действий тех милиционеров, у которых нет высокой мотивации, хорошей подготовки и которые вообще оказались в милиции случайно. Руководители органов милиции Нижнего Тагила рассказали мне, что в самые трудные времена набирали даже людей с судимостью. Когда это вскрылось, этих людей уволили, но ущерб уже был нанесен. Итак, ситуация действительно сложная, но ее можно улучшить. Кстати, власти сами признали наличие такой проблемы и демонстрируют

свою добрую волю для ее решения. Я могу это лишь приветствовать, поскольку существование сильной, мотивированной, хорошо подготовленной и стремящейся к выполнению законов милиции является гарантией реального соблюдения прав человека во всех наших государствах-членах.

d. События в городе Благовещенске

134. При том, что серьезные проблемы, связанные с действиями органов правопорядка, существуют в большинстве регионов России, в некоторых регионах ситуация складывается особо тревожно. Достаточно упомянуть несоразмерное применение силы со стороны милиции по отношению к гражданскому населению. Уже во время визита я получил многочисленные жалобы со стороны НПО в отношении ситуации в Республике Башкортостан. Те события, которые недавно произошли в Благовещенске, лишь усиливают наши опасения в этой связи. С 8 по 14 декабря правоохранные органы провели в этом маленьком городке Республики Башкортостан широкую так называемую «профилактическую» операцию, в ходе которой было арестовано около 1000 человек.
135. Арестованные в ходе операции сообщают о фактах жестокого обращения. Примерно 300 человек попали в больницу после многочисленных побоев со стороны некоторых сотрудников правоохранных органов. Такие меры и методы совершенно не приемлемы в отношении гражданского населения.
136. Впоследствии власти Республики Башкортостан и федеральные органы признали, что действия правоохранных органов были совершенно несоразмерными. Этим делом занялся федеральный Уполномоченный по правам человека господин Владимир Лукин, официально потребовавший от прокуратуры Республики расследовать эти достойные осуждения события. Следствие действительно было начато, но проведенные следственные действия по установлению виновных на настоящий момент не дали каких-либо ощутимых результатов. В этой связи хотел бы выразить мою глубокую обеспокоенность в связи с применявшимися методами и явными нарушениями прав человека. Призываю местные и федеральные органы власти сделать все, чтобы эти факты не остались безнаказанными.

3. Учреждения временного содержания (СИЗО)

137. Временное содержание – это содержание под стражей лица, которое лишено свободы на время следствия. Содержание под стражей завершается после того, как суд принял окончательное решение в отношении данного лица. После вынесения судебного решения заключенный может быть либо освобожден, если он оправдан, или, если срок тюремного заключения, который он должен отбыть, не превышает срока, уже отбытого во временном заключении, либо приговорен к тюремному сроку и направлен в специализированное тюремное учреждение, которое в России именуется «исправительной колонией» или просто «колонией». На этапе временного содержания под стражей лица помещаются в пенитенциарные учреждения, которые в России называют следственными изоляторами или, как правило

«СИЗО».

138. Следует подчеркнуть, что вопросы, относящиеся к условиям временного содержания, срокам процедуры и перенаселенности СИЗО были одними из самых болезненных в Российской Федерации в момент ее вступления в Совет Европы. В то время было широко известно, что условия содержания в СИЗО чрезвычайно тяжелые, что количество заключенных огромное и намного превосходит число имеющихся мест. В отличие от большинства государств-членов Организации пенитенциарная система относилась в то время к ведению министерства внутренних дел, что создавало серьезную угрозу конфликта интересов и полномочий между следственными и пенитенциарными органами. Сроки временного содержания намного превышали те рамки, которые были установлены законом, и вообще были очень длительными по сравнению с европейскими стандартами. Это объясняет то, почему реформа пенитенциарной системы и уголовной процедуры была одним из самых важных обязательств России.

а. Вклад реформы пенитенциарной системы

139. Эта реформа началась сразу же после вступления России в Совет Европы и продолжается по сей день. По ряду направлений удалось достигнуть серьезных результатов, по другим еще предстоит большая работа. Так, например, пенитенциарные учреждения перешли в ведение министерства юстиции, за исключением ИВС, о которых мы говорили выше, и некоторых СИЗО, которые остаются в ведении Федеральной службы безопасности (ФСБ). Надеюсь, что такие исключения в ближайшее время перестанут существовать, и все учреждения будут регулироваться общей нормативной базой. Работа эта была проделана благодаря большой настойчивости со стороны Министерства юстиции. В этой связи я хотел бы приветствовать решимость и личное участие в проведении реформы министра юстиции господина Юрия Чайки.

140. Положение в пенитенциарной сфере и особенно в СИЗО стало предметом одного из первых постановлений ЕСПЧ в отношении России. ЕСПЧ изложил свою позицию по этому вопросу в постановлении №47095/99 от 15 октября 2002 года по делу «Калашников против Российской Федерации». По этому делу ЕСПЧ признал нарушение статьи 3 Конвенции в силу плохих условий временного содержания под стражей заявителя, которые были определены как «унижающее человеческое достоинство обращение». Очевидно, что подобная ситуация крайне неудовлетворительная, и российские власти должны предпринять усилия, чтобы в кратчайшие сроки ее изменить.

141. Среди приоритетных целей осуществляемой ныне реформы в пенитенциарной сфере предусматриваются глубокие изменения условий содержания в пенитенциарных учреждениях. Меня об этом проинформировали мои российские собеседники в самом начале моего визита. Этот прогресс был отмечен также в промежуточной резолюции ResDH (2003) 123 Комитета Министров Совета Европы, принятой 4 июня 2003 года. С учетом этого, во время своего визита я посетил ряд пенитенциарных учреждений, дающих представление об общей картине, для того чтобы оценить те изменения,

которые произошли в результате реформы. Я посетил СИЗО № 1 в Хабаровске, СИЗО № 1 в Иркутске и ИЗ – 16/2 в Казани.

142. Хотел бы уточнить, что при посещении этих учреждений у меня не было каких-либо ограничений. Я мог свободно перемещаться и посетить все те места, которые меня интересовали. Каждый раз, когда я того хотел, я имел возможность открыто и без присутствия персонала охраны поговорить с заключенными.
143. Материальные условия в этих учреждениях очень тяжелые. Так, например, в хабаровском СИЗО я посетил камеру для женщин-заключенных. В тесном помещении, чрезвычайно жарком и влажном, находилось 14 человек. В камере было маленькое окошко, через которое даже не проникал свет, отсутствовала какая-либо вентиляция воздуха, за исключением маленького вентилятора на столе в центре камеры, от которого не было никакого толка. Женщины, с которыми я беседовал, сказали мне, что в камере не хватает места для всех, и бывали дни, когда приходилось спать по очереди.
144. В той же тюрьме я посетил штрафные изоляторы. Первый изолятор, который мне открыли, недавно был отремонтирован и находился в совершенно приемлемом состоянии. Однако когда я попросил открыть камеру рядом, то увиденное мной меня просто шокировало. Это была тесная комната с окошком, через которое не проходил ни воздух, ни свет, стены были грязные, покрытые плесенью и влагой, унитаз был открыт, ничем не отделен, от него исходил резкий запах. На полу сидел заключенный. Он мне сказал, что у него есть право на душ раз в неделю, на прогулку продолжительностью в один час в день во дворе, но ее заменили прогулкой на крыше, поскольку не хватало охранников.
145. В СИЗО города Иркутска мы посетили целое крыло, где камеры были в ужасном состоянии. Они были старыми, грязными и перенаселенными. В каждой камере было от 4 до 17 человек, в них отсутствовала вентиляция, не было должного освещения. Кровати и белье были в отвратительном состоянии. Мы видели и другие секции, где общее состояние было несравнимо лучшим. Руководство тюрьмы уверило нас в том, что в отделении, находящемся в плачевном состоянии, предусмотрен ремонт. Действительно, мы видели, что ремонтные работы уже начались в коридоре.
146. В целом я убедился в том, что большая часть помещений посещенных нами СИЗО нуждается в капитальном ремонте. Толстые слои свежей краски на стенах тех помещений, где мы побывали, не могли скрыть общей разрухи, и может быть даже не поддающегося ремонту состояния этих мест. Помимо этого, от свежеекрашенных стен и полов исходил такой удушающий запах, а все это происходило в очень жаркий июльский месяц, что я думал лишь о страданиях заключенных, которые невольно вызвал своим посещением. Должен, однако, отметить, что по мере того как мы передвигались с востока на запад страны, краски становилось меньше и дышать стало легче, а цвет на стенах и полах, которые выбирала тюремная администрация, стал меняться с мрачных коричневого и черного на вселяющие надежду зеленый и голубой.

147. При этом, необходимо проводить различия между очень старыми помещениями и отремонтированными, не говоря уже о вновь построенных зданиях. В старых зданиях я столкнулся с тесными камерами, перенаселенными и с плохой вентиляцией, где стены и потолки были усеяны пятнами плесени и влаги. Что касается второй категории зданий, то камеры в них соответствовали европейским нормам, количество заключенных не превышало норм для такой площади, а в некоторых камерах были даже установлены телевизоры.

148. Несмотря на то, что мы сейчас изложили, необходимо констатировать, что в пенитенциарном секторе уже достигнуты весьма позитивные результаты. Это связано с тем, что в результате вступления в силу 1 июля 2002 года нового УПК произошло значительное снижение количества лиц, находящихся под стражей до судебного разбирательства. Это произошло благодаря передаче в суды полномочий принимать решения о заключении под стражу и более жесткими условиями при принятии любого решения о заключении под стражу. В результате этого, согласно тем статистическим данным, которые были предоставлены нам российскими властями, среднее количество лиц в месяц, находящихся в СИЗО, уменьшилось с 10 000 человек в 2001 году до 3 700 в сентябре-октябре 2002 года; такие же изменения продолжались и в 2003 и в 2004 годах. В итоге общее число лиц, находящихся в предварительном заключении, снизилось с 199 000 в октябре 2001 года до 145 000 в октябре 2002 года и до 136 000 в 2004 году⁴, что значительно уменьшило перенаселенность в СИЗО. Такие изменения существенно приблизили российскую пенитенциарную систему к соблюдению нормы предоставления 4 м² на одного заключенного. Работа эта должна быть продолжена и ускорена.

149. Здесь я хотел бы напомнить еще об одном символическом эпизоде во время нашего визита. Когда мы по программе посещали одно из последних пенитенциарных учреждений, нам позвонил по телефону господин Юрий Калинин, заместитель министра юстиции, в ведении которого находится пенитенциарная система. Господин Калинин проинформировал нас о том, что в этот день правительство приняло решение об увеличении статьи бюджета на 2005 год по финансированию работ по благоустройству в системе СИЗО. На эти цели было выделено дополнительно 400 млн. рублей.

в. Улучшения, которые должны быть осуществлены в пенитенциарной системе

150. Федеральная программа реформы пенитенциарной системы Министерства юстиции на 2002-2006 годы, принятая на основании решения правительства России от 29 августа 2001 года, предусматривает строительство новых пенитенциарных учреждений и создание 10 130 новых мест, а также ремонтные работы во многих существующих зданиях с целью улучшения санитарных условий заключения. Некоторые результаты работы в рамках программы мы видели сами. Так, например, во время посещения СИЗО № 1 Иркутска мы побывали в новом здании, предназначенном для содержания несовершеннолетних, которое было торжественно открыто за три дня до

⁴ Согласно статистическим данным Министерства юстиции.

этого. Я высоко оценил оборудование камер, больше напоминающих комнаты на четверых, а мебель была просто как в обычных домах. С большой радостью я отметил, что это здание оборудовано учебными классами и спортивным залом. Могу лишь поздравить власти с реализацией такого проекта и пожелать, чтобы и остальные отделения СИЗО были доведены до такого же уровня.

151. В целом, как мне представляется, система СИЗО требует общих улучшений. Так, например, в старых зданиях в камерах очень маленькие окна, что существенно ограничивает освещенность помещений, поэтому нужно сделать все возможное, чтобы в камерах стало светлее. Для этого ничто не должно загораживать окна. Также должны быть сняты внешние ставни, которые иногда называют «жалюзи».
152. Кроме того, тот факт, что находящиеся под стражей лица во время пребывания в СИЗО лишены каких-либо занятий, делает условия содержания еще более трудными. Ведь не предусмотрено ничего, помимо прогулки в течение одного часа в день. Здесь требуется предпринять усилия и предложить лицам, содержащимся под стражей, которые того желают, дополнительные занятия. Положительным шагом в этом направлении было бы создание спортивных залов. Кроме того, сами места для прогулок, как правило, закрытые и тесные. Необходимо срочно предпринять работы по улучшению этих пространств.
153. Было бы также желательно облегчить свидания для родственников заключенных. Очень многие лица, находящиеся под стражей, жаловались на то, что их родственникам необходимо получать предварительное разрешение на свидания. При этом в рамках той системы, которая распространена в большинстве государств-членов Совета Европы, предусматривается, что такие свидания заведомо допускаются, то есть исходят из того, что свидания разрешены, но при этом могут быть ограничены на основании специального решения судьи или администрации. Необходимо, чтобы принцип свободы свидания с заключенными также стал правилом для России.
154. Еще одной острой проблемой по-прежнему остается здоровье заключенных. Лица, попадающие в тюрьму, как правило, принадлежат к неимущим слоям населения, хотя я и запомнил русскую пословицу, полную народной мудрости, что никогда нельзя зарекаться ни от суммы, ни от тюрьмы. Известно, что многие заключенные поступают в тюрьму с плохим состоянием здоровья, а это ложится дополнительным бременем на пенитенциарную администрацию. Во время своих посещений я каждый раз просил дать мне возможность осмотреть медицинское отделение тюрем, где я мог побеседовать с врачами, мужеством и верностью долгу которых я восхищаюсь. Должен сказать, что уровень оборудования в тех медицинских отделениях, с которыми я ознакомился, был очень разным. Хотел бы при этом отметить, что во всех учреждениях были собственные медицинские службы. Мне представляется, что те проблемы, с которыми они сталкиваются в настоящее время, являются такими же, что и в целом проблемы тюрем. Во всех этих отделениях не хватает современного оборудования. При этом мне рассказали, что в последнее время, благодаря более щедрому финансированию, удастся

получать больше лекарств, но совершенно очевидно, что их все равно не хватает.

155. Особо надо отметить то, что во многих пенитенциарных учреждениях распространен туберкулез. Конечно, больные получают лечение, но лекарств часто не хватает, существуют серьезные недостатки в профилактике этой болезни.
156. При этом у меня сложилось впечатление, что почти все медицинские отделения не готовы эффективно работать с новыми болезнями, которые все шире распространяются в тюрьмах. Прежде всего, речь идет о СПИДе. Во всех тех учреждениях, которые я посетил, мне подтвердили наличие заключенных, зараженных вирусом ВИЧ, но, как я понял, для них не предусмотрено никакого специализированного лечения.
157. Никак не могу забыть молодого человека в возрасте около 20 лет, с которым я встретился в штрафном изоляторе колонии 272/4 в Плишкино (Иркутская область). Его поместили в изолятор за участие в драке. У меня сложилось впечатление, что наше посещение было для него своего рода развлечением в ожидании окончания его наказания. Я смог побеседовать с ним совершенно свободно, и он рассказал мне о своей еще короткой и трагичной жизни – простой, ужасной и, вместе с тем, самой обычной. Этот молодой человек рассказал мне, что детство его прошло в крайней бедности. Рос он без отца, а мать должна была на те крайне скудные средства, которые зарабатывала, кормить и его и его брата. После школы дела у него пошли плохо, и в любом случае у семьи не было денег для того, чтобы оплатить его учебу. «Да и вообще, – сказал он мне, – у меня вирус СПИДа и скоро я умру, и что мне суетиться?». И тогда я понял, что он даже не знал о существовании современных методов лечения, которые позволяют инфицированным людям жить вполне нормальной жизнью. Медицинские работники подтвердили, что для лиц, зараженных вирусом СПИДа, не предусмотрено никакого специального лечения. Ввиду этого, я призываю российские власти найти срочное решение этой проблемы. Разумеется, сегодня эти лекарства стоят дорого, но мы убеждены, что такая страна как Россия, обладающая традиционно высоким уровнем медицины, сможет найти решение этого вопроса. Кроме того, как мне кажется, специализированные НПО также могли бы оказать помощь властям в том, чтобы помогать и поддерживать этих больных.

с. Жалобы на плохое обращение во время предварительного заключения

158. Должен отметить, что во время бесед с заключенными я не получил жалоб на плохое обращение или насилие со стороны персонала пенитенциарных учреждений, и это, конечно, очень положительный момент. Однако при этом мне жаловались на действия милиции. Должен признаться, что сначала эти жалобы меня очень удивили, поскольку мне объяснили, что после того, как человек попадает в предварительное заключение, у него уже нет контактов с милицией. Поэтому как люди могли становиться жертвами насилия со стороны милиции? Ответ оказался не простым; ситуацию мне разъяснили как сами заключенные, так и адвокаты, с которыми я встречался во время своих

посещений.

159. В беседе, которая у меня состоялась в камере СИЗО в Иркутске, я постарался понять, в чем же корень зла. В камере находилось около двадцати заключенных, большей частью молодые люди. Сначала они мне подтвердили, что у них нет проблем с насилием внутри тюрьмы. При этом они настаивали именно на такой формулировке, и тогда у меня возник вопрос, а что имеется в виду под выражением «внутри тюрьмы». Я у них спросил, а были ли у них проблемы *вне* тюрьмы? По молчанию, которое столь типично для тюремного мира, я понял, что я приближаюсь к истине. Я продолжал настойчиво задавать вопросы и в какой-то момент один из заключенных сказал мне, что его избивали милиционеры во время допросов, проводимых вне стен тюрьмы. Потом языки развязались, и я был очень удивлен, что в конце концов заключенные стали говорить о насилии, как о чем-то самом обычном, по крайней мере, привычном. И тогда я захотел узнать, часто ли такое происходит или это скорее исключительные случаи, на что мне ответили, что это самая обычная практика.
160. Такая ситуация представляется мне чрезвычайно тревожной, и я постарался обсудить ее со всеми специалистами, с которыми я встречался. Стало ясно, что люди жалуются не на пенитенциарный персонал, ни на прокурора, ни на следователей. При том, что мне казалось, что все следственные действия должны осуществляться в присутствии последних, по крайней мере, как это вытекает из нового УПК.
161. Тогда мне объяснили, что существует закон, принятый в начале 1980-х годов и измененный в 1995 году, регулирующий также некоторые аспекты расследования уголовного дела. Речь идет о законе № 144-ФЗ от 12 августа 1995 года «Об оперативно-следственной деятельности». Как я понял, этот закон об оперативной работе устанавливает определенные условия проведения следствия по уголовным делам. Главным образом он направлен на то, чтобы гарантировать безопасность государства. Согласно этому закону, следствие может проводиться либо открыто, либо секретно, органами министерства внутренних дел, ФСБ и другими специальными службами. Положения этого закона не обязывают обеспечивать присутствие или помощь адвоката или прокурора во время совершения следственных действий. Может быть, это касается, прежде всего, таких действий, которые предназначены для преследования и ареста преступников. При этом следствие в отношении обычных заключенных регулируется УПК. То есть речь идет о том, что эти действия должны совершаться следователем под контролем прокурора.
162. Исходя из этого, как мне представляется, существует риск возникновения коллизии между двумя законодательными актами, регулирующими одну и ту же область. По информации моих собеседников, сотрудники милиции, в соответствии с законом об оперативной деятельности, регулярно забирают заключенных из СИЗО и допрашивают их без присутствия адвоката или следователя, поскольку это не предусмотрено данным законом, в то время как в Уголовно-процессуальном кодексе это предусматривается. Отсутствие адвоката и следователя для некоторых милиционеров, занимающихся расследованием, воспринимается как возможность «выбить» признательные

показания, в том числе используя запрещенные средства, включая применение силы. Судя по всему, именно на этом этапе и совершаются те акты насилия, о которых заявляют заключенные.

163. Помимо этого, во время моей встречи с руководством милиции Татарстана в Казани, мне изложили еще одну проблему. Судя по всему, существует инструкция министерства внутренних дел, которая требует от сотрудников 100% раскрытия преступлений. От этого напрямую зависит оценка их работы и зарплата. Если такие цели действительно ставятся, то это может представлять реальный фактор, предрасполагающий к применению насилия.
164. Многие адвокаты говорили мне об определенных противоречиях, существующих между законом от 1995 года и УПК, принятым позднее. Как бы то ни было, применение насилия со стороны милиции на основании законодательства, первоначально предназначавшегося отнюдь не для расследования обычных уголовных дел, не может не вызвать у меня беспокойства. Поэтому я призываю российские власти рассмотреть этот вопрос и дать здесь четкий и ясный ответ, для того чтобы положить конец злоупотреблениям со стороны тех, кто хотел бы воспользоваться этой юридической коллизией и пойти по легкому пути, а не действуя на правовой основе, таким образом нарушая права человека, а не защищая их, хотя на милицию возложена задача именно охраны прав людей.

4. Места отбывания наказания или колонии

165. После того как лицо окончательно признано виновным и приговорено к отбыванию тюремного заключения, его направляют в пенитенциарное учреждение, которое обычно называется «исправительная колония». Во время своего визита я побывал в трех больших колониях, расположенных в разных регионах страны. Так, мы побывали в колонии 272/4 в Плишкино (Иркутская область), затем в женской колонии ИК 6 Нижнего Тагила, и последняя колония, которую мы посетили, была колонией № 14 в станице Елизаветинской вблизи от Краснодара.
166. Считаю нужным подчеркнуть, что из всех типов пенитенциарных учреждений, именно колонии, как мне показалось, вызывают наименьшее число серьезных проблем. Я не хочу этим сказать, что ситуация там отличная, но по сравнению с другими учреждениями, которые мы посетили и описали в данном докладе, колонии являются, без сомнения, теми местами, где больше всего чувствуется благо реформы и произошедших изменений. Может быть, это благоприятное впечатление связано с тем, что заключенные не находятся там целый день в тесных камерах, а живут в более человеческих условиях. Их передвижение не ограничивается помещениями бараков; они имеют доступ к общественным кухням, где они могут сами готовить себе пищу. В бараках имеются также читальные залы, телевизионная комната и другие помещения для досуга. И хотя материальные условия в этих помещениях разные, тем не менее, в большинстве колоний такие условия созданы.
167. Должен также сказать, что во время посещения колонии в Плишкино, нам

сообщили, что за несколько недель до этого там произошел бунт заключенных. Некоторые представители НПО рассказали нам, что события эти связаны с плохим обращением персонала с заключенными; другие НПО представили нам совершенно иную версию произошедшего. В любом случае, как информировала нас администрация этого пенитенциарного учреждения, по этому факту было возбуждено дело, но первые выводы свидетельствуют о том, что бунт был инспирирован мафиозной группой в колонии, для того чтобы выразить протест против назначения нового директора.

168. Я не хотел бы здесь излагать полный анализ положения в колониях, ибо это и не является главной целью данного доклада. Поэтому ограничусь тем, что изложу самые важные, по моему мнению, моменты.

а. Проблемы питания

169. В каждом учреждении, в котором я побывал, я смог посетить кухню и увидеть, какая там готовится пища. Должен сказать, что в те дни, когда я посещал эти учреждения, качество и количество еды были удовлетворительными. Однако руководители этих учреждений мне объяснили, что проблемы в этой области существуют, поскольку финансирование на человека в день в настоящее время равняется 20 рублям, что явно недостаточно, хотя положение и намного лучше, чем раньше.

170. Впрочем, администрация во многих колониях стремится найти возможности улучшить качество питания благодаря использованию внутренних средств. Так, во всех учреждениях, в которых я побывал, я видел огород и ферму, где работают сами заключенные. Продукты, которые они производят, каждый день поступают на кухню колонии.

171. Тем не менее, из информационных писем, которые я получаю из российских колоний, а также со стороны НПО, я знаю, что проблемы с питанием существуют и подлежат решению во многих учреждениях. Поэтому я призываю власти ускорить решение этой острой проблемы. Для любого человека лишение свободы уже наказание, и при этом он не должен испытывать другие наказания или жесткое обращение, в том числе и недостаточное питание.

б. Условия труда

172. Прежде всего, мне представляется весьма важным, чтобы во время отбытия наказания у осужденных была возможность осуществлять профессиональную деятельность. Я высоко оценил усилия со стороны тюремной администрации по обеспечению работы всех тех, кто сам этого желает. При этом необходимо отметить, что ситуация после падения советского режима изменилась; работа не является больше обязанностью для лиц, лишенных свободы; эта деятельность осуществляется добровольно, и, разумеется, оплачивается.

173. Однако и здесь существуют свои проблемы. Действительно, рыночная экономика, которая ныне существует в российском обществе, диктует новые правила, которые распространились и на мир колоний. Теперь работа может

быть предоставлена заключенным, которые этого желают, только при условии, что у колоний будут экономические партнеры, готовые предоставлять им заказы. В то же время, по мнению моих собеседников из пенитенциарной администрации, получить заказы становится все труднее, поэтому труднее сохранить рабочие места, так как конкуренция в настоящее время очень высока. В тех трех колониях, которые я посетил, я смог наблюдать за характером и условиями труда. В первых двух колониях работа была связана в основном с пошивом одежды, либо по заказу министерства обороны или предприятий питания (спецодежды для поваров и т.д.). На меня произвела особое впечатление колония в Елизаветинской; директор колонии провел меня по новому заводу, построенному частным инвестором, для производства современных строительных материалов. Этот завод находится на уровне лучших предприятий на рынке в Краснодарском крае. К сожалению, как мне сообщили заключенные, введение в строй оборудования уменьшило в три раза количество рабочих мест в тюрьме. Действительно, прогресс и современные экономические условия сказываются и на крайне закрытом мире тюрьмы. Один из заключенных говорил мне даже о том, что люди опасаются, что рабочие места будут переводиться в другие места в рамках глобализации!

174. Я беседовал с людьми, имеющими работу, и большинство из них было довольно возможностью занять свое время и заработать немного денег. Перспектива для многих молодых людей, которые прибывают в колонию без профессий, приобрести профессиональные навыки и использовать их после освобождения, представляет собой чрезвычайно позитивный фактор. Однако при этом некоторые заключенные жаловались на то, что вычеты из их зарплат очень высокие. Как я понял, из зарплат вычитаются средства, необходимые для покрытия расходов на пребывание данного лица в колонии. Но хотя сам принцип, вероятно, и приемлемый, я не понимаю, почему эти вычеты составляют до 70% зарплаты, что лишает людей стимула трудиться, поскольку у них складывается впечатление, что они работают бесплатно.

с. Женские колонии и присутствие детей

175. Особенность колонии ИК-6, которую я посетил, состояла в том, что это женская колония. В ней находятся даже те, кто рождает во время своего пребывания в тюрьме или оказывается здесь, поскольку имеет детей, не достигших возраста в три года. Для этого в колонии имеется детский дом, где дети живут и где их ежедневно могут посещать их матери. Здесь матери могут кормить их грудью, и просто общаться со своими детьми.
176. Должен признаться, что на меня произвела большое впечатление та забота, которую проявляет персонал в отношении детей, а также материальные условия в этом доме, где почти все сделано руками матерей и других женщин, у которых нет детей в этом здании. Все это выглядит очень трогательно и даже позволяет на несколько мгновений забыть ужас того, что дети оказываются невольными заключенными, хотя это совершенно невинные существа.
177. При этом я понимаю, что это делается во благо матерей и детей, поскольку

позволяет не разделять их, ибо это было бы еще более невыносимо. Однако возникает другая проблема: когда детям исполняется три года, их отделяют от матерей. Ситуация эта очень сложная и требует дополнительного изучения и поиска решения. Я знаю, что над этим уже работают представители пенитенциарной администрации и надеюсь, что удастся найти такое решение, которое будет обеспечивать интересы и матери и ребенка.

178. Во время нашего посещения мне пожаловались на якобы существующий факт жестокого обращения с тремя девушками, которых поместили в штрафной изолятор. Я там побывал и встретился с молодой женщиной, которая отказалась со мной говорить. Надзиратель этого блока сказал мне, что две другие женщины проходили в этот момент медицинский осмотр. Исходя из этого, я ожидал увидеть их в медицинской части, но там их не оказалось. Потом мне сказали, что их повели в рентгеновское отделение. Подобная игра в туманные ответы меня очень удивила, что я и высказал своим собеседникам.
179. Я хотел бы, тем не менее, поблагодарить власти Свердловской области за ту помощь и внимание, которое они уделяют данной колонии и этому дому для детей, и прежде всего госпожу Татьяну Мерзлякову, Уполномоченного по правам человека этой области, поскольку не может быть никаких сомнений, что она много работает в этой колонии, ибо я видел, что ее знают многие заключенные, хотя ее им и не представляли.

V. ПРАВА НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ

1. Общая ситуация

180. Когда человек прибывает в Россию, он, разумеется, бывает потрясен масштабами этой огромной страны, которая сама по себе является целым континентом. Но помимо красоты природы огромное впечатление производит ее население. На этих обширных территориях тысячелетиями проживает большая семья народов и этнических групп. Российская Федерация является многоэтническим и многоконфессиональным государством. Здесь проживает более 170 этнических групп, которые называют национальностями. В русском языке и в российском праве термин «национальность» охватывает этническую, национальную или религиозную принадлежность. Население каждой из этих этнических групп может существенно отличаться по количеству, от нескольких миллионов человек (русские, татары...) до нескольких десятков тысяч (ненцы, саами...).
181. Территория Российской Федерации поделена на 21 республику, которые называются «национальными», шесть территорий (краев), 49 областей, 2 округа федерального значения, одну автономную область и 10 автономных округов. Все эти территориальные образования являются многоэтническими. «Коренная» этническая группа составляет больше половины населения только в семи Республиках. Но независимо от того, является ли данный регион национальным или нет, все граждане обладают там равными правами, согласно закону, и никто не имеет привилегий или не подвергается дискриминации в силу своего этнического происхождения. Еще до визита я

много слышал о том, как вопрос меньшинств решается российскими властями. Проблема эта имеет жизненно важное значение для страны, и правильный подход гарантирует гражданский мир и сохранение России уже на протяжении многих веков.

182. Вопрос защиты прав меньшинств имеет большое значение для современной Европы, и мы знаем, насколько этот вопрос сложный и чувствительный. Совет Европы придает особое значение гарантиям прав меньшинств, закрепленных в ряде юридических документов, прежде всего в Рамочной Конвенции о правах меньшинств. При подготовке визита я хотел изучить российский опыт в данной области. Для того чтобы лучше понять ситуацию, достигнутый прогресс и имеющиеся трудности, я побывал в Республике Татарстан, в Чеченской Республике и в Ханты-Мансийском автономном округе. Помимо этого, в каждом регионе, который я посетил, я постарался встретиться с представителями меньшинств и действующих на этих территориях религиозных сообществ.
183. Я смог оценить те усилия и достижения, которые существуют в сфере защиты прав национальных меньшинств и их развития, но выявил также и ряд проблем. Должен с самого начала сказать, что был под весьма сильным впечатлением от инициатив Республики Татарстан, направленных на содействие согласию между этническими группами. Думаю, что Республику Татарстан с полным правом можно назвать лабораторией сотрудничества между различными национальностями.

2. Юридические и политические аспекты: национальные и культурные автономии

184. Действующие в настоящее время в Российской Федерации законодательные и политические структуры направлены на расширение сотрудничества между властями и представителями меньшинств, а также между самими меньшинствами. Эти структуры являются главным инструментом для того, чтобы добиться согласия между различными этническими группами, населяющими Российскую Федерацию.
185. Российская Федерация подписала Рамочную Конвенцию о защите национальных меньшинств 28 февраля 1996 года и ратифицировала ее 21 августа 1998 года, и это действительно позитивный шаг.

а. Культурные национальные автономии

186. В июне 1996 года был принят закон о культурной национальной автономии. Это – главный юридический и политический инструмент, содействующий развитию и создающий соответствующие рамки для жизни национальных меньшинств. Национально-культурные автономии существуют на федеральном, региональном и местном уровнях. Речь идет о добровольных объединениях граждан на основе их этнической, национальной и религиозной принадлежности. В этих автономиях существуют национальные и культурные органы самоуправления, играющие важнейшую роль в сохранении, развитии и

распространении языков, культуры, традиций и обычаев этнических групп. В 2004 году насчитывалось более 300 культурных национальных автономий, причем 15 из них – на федеральном уровне.

187. Консультативный совет по вопросам национально-культурных автономий при правительстве Российской Федерации участвует в разработке федеральных проектов или вносит важный вклад в защиту прав национальных меньшинств.
188. Ассоциации или межэтнические советы существуют в ряде субъектов Федерации. Ассоциация культурных национальных меньшинств Татарстана состоит, например, из более тридцати национальностей (татары, немцы, украинцы, армяне, азербайджанцы, ассирийцы...). Такой тип организаций позволяет установить диалог на самом высоком уровне. Эти организации действуют, помимо прочего, как консультативные органы и позволяют обеспечить участие в обсуждениях национальных вопросов на региональном и местном уровнях. Как правило, консультативные советы имеют в своем распоряжении здания, где можно проводить заседания и культурные мероприятия. Во многих регионах такие здания называют «Домами дружбы народов». Этот термин был широко распространен в Советском Союзе, и российские граждане по-прежнему его употребляют.
189. Во время визита я стремился встретиться с представителями культурных автономий; кстати, эти встречи часто проходили в Домах дружбы народов. Я особо высоко оценил такие дома в Екатеринбурге и Казани. Это современные центры, где оказывается радушный прием, где у Ассоциации есть свои помещения и квалифицированный и внимательный персонал, занимающийся культурной и образовательной деятельностью.
190. Представители ассоциаций, с которыми я встречался, уверили меня в том, что у них сложились очень конструктивные связи с региональными органами власти. Они подчеркивали важность содействия со стороны властей поддержанию и развитию национальных языков и культур, а также религиозному возрождению различных общин.

в. Ассамблея народов России

191. Ассамблея была создана в 1998 году и представляет собой вторую структуру для контактов. Она объединяет национально-культурные автономии, ассоциации и общественные организации этнического, национального и/или религиозного характера. На нее возложена задача обеспечивать диалог между этническими меньшинствами, а также между меньшинствами и федеральными, региональными и местными органами власти. Ассамблея участвует в наблюдении за тем, чтобы соблюдались права меньшинств.
192. Помимо закона о национально-культурной автономии и создания Ассамблеи народов России, существуют и другие законодательные положения, гарантирующие права национальных меньшинств: ряд статей Конституции Российской Федерации (в частности статьи 26, 28, 29 и 69); Закон о гарантиях

прав коренных малочисленных народов; Законы о гражданстве, образовании, СМИ и Закон о свободе религиозных ассоциаций. В 2002 году этот законодательный арсенал был усилен принятием федерального Закона о гражданстве Российской Федерации, Закона о правовом статусе иностранцев в Российской Федерации и Закона о борьбе с экстремизмом.

193. Однако надо отметить, что Министерство по делам национальностей и региональной политике в сфере национальностей и миграции Российской Федерации, созданное в 2001 году, недавно было упразднено. Теперь вопросами национальностей и соблюдением прав национальных меньшинств занимается Министерство регионального развития Российской Федерации, которым в настоящее время руководит господин Владимир Яковлев.

3. Участие национальных меньшинств в политической жизни

194. В основном я посещал национально-территориальные образования. Однако при этом я стремился постоянно встречаться с представителями различных национальностей, которые там проживают. Это позволило мне подтвердить мои первые впечатления и убедиться в существовании сотрудничества и согласия между различными национальностями, проживающими на одной территории независимо от размера каждой группы населения. Гармонии содействует и то, что, как правило, эти национальности представлены в органах местной и региональной власти. Хотел бы поделиться своим опытом в автономном Ханты-Мансийском округе, в Сибири, где я смог высоко оценить осуществление на практике положений, гарантированных Конституцией, а также рядом российских федеральных законов и международных документов. Там я узнал, что губернатор Ханты-Мансийского округа является по национальности русским, заместитель премьер-министра родом из Дагестана, а министр внешних связей – татарин. Впрочем, так обстоит дело по всей России. Многоэтнический и мультикультурный характер этой страны проявляется везде и свидетельствует о богатстве отношений между людьми.
195. Вообще, я отметил широкое участие представителей меньшинств в управлении общественными делами. Конечно, такое участие в разных регионах осуществляется по-разному, но в целом данный принцип соблюдается.
196. В большинстве регионов, которые я посетил, у меня состоялись также встречи с представителями диаспор и общинных организаций. Все они говорили о тесном сотрудничестве, существующим у них с органами власти, которые действительно соблюдают права меньшинств. Так, например, немцы, проживающие в Татарстане, подчеркивали, что их культурное и религиозное возрождение осуществляется в тесном сотрудничестве с властями республики и местными органами власти.
197. В этом отношении региональные и местные власти выступают в качестве основных участников процесса межэтнического диалога и развития национальных меньшинств. Именно они являются главными партнерами общественных, культурных или религиозных ассоциаций и организаций. Их внимание к запросам представителей этнических групп или их политическая

воля напрямую содействуют реальному развитию национальных меньшинств.

198. Такое согласие формируется и на межрегиональном уровне. Между некоторыми соседними республиками был подписан целый ряд двусторонних договоров и соглашений. Так, например, Республика Татарстан подписала договор с Республикой Чувашией и Башкортостаном соответственно в 1992 и в 1994 годах.
199. Углублению диалога способствуют и другие инициативы: организация конгрессов, конференций и других форм консультаций на всех уровнях административной и политической власти.
200. Помимо этого, я с удовольствием встретился с делегатами конгресса писателей народов финно-угорской группы, который прошел в Ханты-Мансийске во время нашего пребывания в этом регионе. Мне даже была предоставлена честь выступить на открытии конгресса. Во время обсуждений с делегатами я очень много узнал о вкладе финно-угорских народов в культурную жизнь Российской Федерации, а также о той помощи, которую они предоставляют федеральным властям для укрепления экономических и культурных отношений со странами, часть населения которых принадлежит к той же языковой группе, а именно с Финляндией, Венгрией и Эстонией. Со своей стороны, могу лишь приветствовать такую деятельность и призвать к ее развитию.

4. Развитие культуры

201. Сохранение самобытного наследия народов, принадлежащих к меньшинствам, должно обеспечиваться самыми разнообразными способами, но развитие культуры, поддержание национальных традиций и использование языков меньшинств – являются краеугольным камнем для такого процесса, необходимого для любой демократии. В этой связи я смог убедиться, что поддержание развития национальных культур и языков пользуется особым вниманием со стороны федеральных, региональных и местных властей, и горячо это приветствую. Во всех регионах я стремился побывать в культурно-национальных центрах. Также я хотел посетить как можно больше средних школ, особенно тех, где преподавание ведется на языках меньшинств. Действительно, в школе ребенок может и должен заложить основы своей культурной принадлежности, а также основы национальной культуры. Я считаю, что одно другому не противоречит, наоборот, расширяет и придает новый масштаб. Итак, я убедился в том, что для культур народов, принадлежащих к меньшинствам, созданы благоприятные условия, и многое делается не только для сохранения этих культур, но и для их дальнейшего развития.
202. Те культурные центры, которые я посетил, занимаются развитием культуры, изучением языка, истории и образа жизни, характерных для той национальности, которую они представляют. Деятельность эта весьма разнообразная и многосторонняя и, как правило, ориентирована на людей самого разного возраста. Речь может идти о курсах изучения языка, поддержке

пожилых людей, создании национального хора или театра, причем эти инициативы отличаются очень высоким художественным уровнем. Но особо высоко я оценил то, что эти центры действуют не изолированно. Напротив, предпринимаются самые разные шаги для того, чтобы сблизить культуры и людей, ознакомить с одной культурой представителей других групп меньшинств или групп большинства. У меня вызвало большой интерес то, что регулярно проводятся многонациональные мероприятия, что способствует усилению взаимного понимания. К таким инициативам относится, например, фестиваль национальных культур, который ежегодно организуется в Краснодарском крае. На фестивале представлено большинство этнических групп, проживающих на территории Краснодарского края, за исключением турок-месхетинцев. Эту проблему мы рассмотрим ниже.

203. Конституцией Российской Федерации в качестве официального языка признается русский. При этом республики Федерации могут провозгласить один или несколько языков в качестве официальных. Поэтому в большинстве субъектов Российской Федерации существует по крайней мере два официальных языка: русский и язык «коренной» национальности. Исключением является Дагестан, где десять официальных языков – аварский, азербайджанский, даргинский, лакский, лезгинский, ногайский, табасаранский, татский, чеченский и русский, – что создает равные условия для основных проживающих там совместно национальностей. Такой демократичный подход к использованию языков представляет собой, вне всякого сомнения, завоевание и богатство культуры России. Впрочем, судя по всему, такая свобода существовала всегда, за исключением мрачных лет сталинизма.
204. Особое впечатление произвело на меня посещение Татарстана. Власти этой республики приняли многочисленные законодательные акты в целях усиления прав всех этнических групп, проживающих здесь, в том числе и в области языков. Так, например, согласно местному законодательству, в месте компактного проживания определенной национальности, язык этой национальности может быть объявлен языком общения помимо официальных языков, признанных Конституцией Республики Татарстан.
205. Активной жизни языков и их распространению способствуют печатные СМИ, телевидение и радио. Имеется огромное количество журналов и газет, распространяемых на национальном языке; всего в Российской Федерации их более 4000. В Краснодарском крае в прессе представлены семь языков: русский, армянский, адыгейский, грузинский, курдский, немецкий и греческий. При этом, хотя в большинстве субъектов Федерации имеются собственные телевизионные и радиоканалы, вещающие на национальных языках, русский остается доминирующим языком на радио и телевидении. Конечно, существуют многочисленные каналы и программы на национальных языках, но их не всегда финансово поддерживает государство, и они сталкиваются с трудностями в обеспечении регулярности своей работы. Однако такие трудности не должны заслонять успешные примеры. Так, например, во время моего посещения Ханты-Мансийска я встречался с представителями татарской культурной автономии, которые рассказали мне о существовании областного телевизионного канала на татарском языке. Судя

по всему, работа этого канала очень успешна; на канале имеется много очень интересных программ, и его аудитория постоянно растет.

5. Образование на национальном языке

206. Доступ к образованию на национальном языке обеспечивается в республиках и, как правило, в рамках других административных образований в составе Российской Федерации. Образование на национальном языке осуществляется прежде всего в детских садах, начальных и средних школах. В этой области представителям меньшинств предоставляется большая свобода, поскольку любые меньшинства могут выступить с инициативой по открытию начальной или средней школы с преподаванием на языке меньшинства. Такая возможность не ограничивается автономными образованиями, а предоставлена любой группе граждан, где бы они ни проживали. Нам, например, сообщили о существовании татарских, еврейских, украинских школ в Москве, в Санкт-Петербурге и в других регионах.
207. В некоторых республиках, как, например, в Татарстане, предусмотрено распространение такого подхода и на высшее образование. Недавно власти республики одобрили проект создания университета с преподаванием на татарском языке.
208. В школах Федерации образование ведется на 38 языках. В качестве полноправной дисциплины преподают около 75 национальных языков. В начальных и в некоторых средних школах существует несколько подходов к преподаванию на национальных языках. Все зависит от соответствующей политики, а также от имеющихся материальных и финансовых средств. В некоторых школах обучение ведется исключительно на национальном языке: на местном языке преподаются история, литература, математика, биология и физика. В других школах обучение ведется одновременно как на национальном языке, так и на русском, или на одном из официальных языков данного региона (в Татарстане, например, на татарском); в других школах преподавание ведется только на местном языке, а русский язык изучается как отдельная дисциплина.
209. Однако в большинстве случаев обучение на национальном языке ограничивается исключительно уроками языка, прежде всего из-за отсутствия опытных преподавателей, которые могли бы вести преподавание специальных предметов на языках меньшинств. Нехватка учителей может нарушить передачу языковых знаний в рамках школы. С учетом этого, я призываю власти еще больше развивать подготовку учителей на университетском уровне. Нас информировали о том, что были предприняты особые усилия для разработки и публикации учебников на национальных языках по таким дисциплинам, как история и естественные науки. Но часто подобные инициативы сталкиваются с недостатком материальных и финансовых средств. Тем не менее, следует всячески продолжать и расширять этот процесс.

6. Коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока

210. Среди национальных меньшинств существует особая категория, которая отличается тем, что, во-первых, это национальное меньшинство, а во-вторых, тем, что эти люди продолжают вести самый традиционный образ жизни. Речь идет о коренных малочисленных народах Севера, Сибири и Дальнего Востока. Они представляют собой примерно тридцать этнических групп, численность которых колеблется от нескольких сотен человек до 35 000.

211. У двух самых многочисленных – саха (якуты) и коми – имеется своя республика в составе Российской Федерации. Другие – абазыны, алеуты, инуиты, ительмены, камчадалы, коряки, манси, нанайцы, ненцы, нивхи, орочи, саами, селькупы, телеуты, тофалары, тубалары, тувинцы-тоджинцы, ханты, чукчи, чулымцы, эвенки, энцы, эскимосы – живут в административных образованиях (область, округ), которые, как правило, названы по имени этого народа, хотя они и представляют там явное меньшинство.

212. Малые коренные народы Севера и Дальнего Востока смогли сохранить свою самобытность в чрезвычайно тяжелых климатических условиях, при этом они адаптировались и к современности, пройдя такой же путь, как и в скандинавских странах, в Канаде и США. У каждой из этих народностей есть своя культура, свой язык. Большинство ведет полукочевой образ жизни и путешествует по сибирской тайге со стадами оленей. Именно олени являются основой экономики, которая, впрочем, дополняется охотой, сбором плодов и рыбалкой. Главную общественную структуру представляет собой родовая семья, у каждой есть свои родовые земли, места традиционной экономической деятельности.

а. Краткая историческая справка

213. На протяжении XX-го века в Сибири и на Дальнем Востоке произошли глубокие экономические и социальные изменения. Цивилизация проникла и на эти пустынные территории, где имеются огромные природные богатства: золото, бриллианты, железо, никель и другие руды; лес и уголь, нефть и газ.

214. Начиная с 30-х годов коренные малочисленные народы Севера были застигнуты волнам интенсивной индустриализации, которая охватила всю Сибирь. На эти необъятные, практически нетронутые, территории прибыло огромное число мигрантов. И именно они стали большинством населения в данных регионах.

215. Особо разрушительными стали годы коллективизации. Они значительно замедлили культурный прогресс, которого удалось достигнуть в начале 1920-х годов, однако не смогли полностью уничтожить традиции и обычаи, сохранявшиеся в рамках семьи. Особо тяжелый удар по коренным народам в этот момент нанесла еще одна болезненная проблема – алкоголизм. Новые изменения произошли в результате политики, проводившейся в 1950-1970 годах. Все дети получили доступ к образованию, но это постоянно отдаляло их от традиционного образа жизни. Были созданы интернаты, и

приняты другие особые меры, дети получили возможность регулярно навещать своих родителей в тайге, как правило, на вертолете. Но современное развитие стало неизбежно и безжалостно разрушать традиционные формы жизни.

216. Однако эти традиционные формы жизни и культуры отчасти удалось сохранить, хотя угроза ассимиляции еще не исчезла. Собственно, аналогичные процессы наблюдаются и в других странах, где проживает коренное население. Вместе с тем косвенным образом сохранению этих народов способствовала политика охраны коренных народов и создания территориальных образований для поддержания самобытности, которая осуществлялась при советском режиме. После распада СССР возрождением традиционных культур занимается российское государство и соответствующие субъекты Федерации. Для того, чтобы гарантировать права и особый образ жизни малочисленных коренных народов был создан подлинный юридический арсенал на всех уровнях управления.

в. Федеральное законодательство

217. После распада СССР Российская Федерация приняла особое законодательство с целью охраны прав коренных малочисленных народов Севера. Первая гарантия дается в статье 69 Конституции, где прямо предусмотрены права коренных малочисленных народов. Для того чтобы усилить гарантии, предусмотренные Конституцией, законодатели приняли соответствующее федеральное законодательство. Уже в 1992 году был принят Федеральный закон «Об особо ценных объектах культурного наследия народов Российской Федерации». Закон этот дополнялся другими положениями до принятия в 1999 году рамочного Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока».
218. Федеральный закон фиксирует собой юридические границы для охраны прав коренных малочисленных народов Севера. Закон возлагает большую ответственность на субъекты Федерации, которые должны не только его применять, но и принимать собственное законодательство с целью обеспечения поддержания и развития социально-экономических и культурных особенностей малочисленных народов.
219. Вместе с тем, делегаты конгресса писателей, представляющих народы финно-угорской группы, с которыми я встречался в Ханты-Мансийске, изложили одну проблему, которая заслуживает анализа. Некоторые из моих собеседников привлекли мое внимание к той проблеме, которая связана с ныне действующим законодательством о защите малочисленных народов. Судя по всему, данный закон относит народ к малочисленному, если общее число его представителей превышает 50 000 человек. Для тех народов, число которых превышает эту заветную цифру, особой защиты не предусмотрено. Но, по мнению моих собеседников, некоторые народы, насчитывающие немного более 50 000 человек, нуждаются в такой же защите, но не могут ее получить. Исходя из этого, мне кажется желательным подумать над возможностью расширения ныне действующих критериев, закрепленных в законах, для того, чтобы предоставить особую защиту всем малочисленным

народам, которые в этом нуждаются.

220. И эта работа, как представляется, уже началась на местном уровне.

с. Пример местного законодательства: Ханты-Мансийский автономный округ

221. Проявляя интерес к российскому опыту в области сохранения традиционных культур коренных народов России, я постарался побывать по крайней мере в одном из регионов, где осуществляется такая работа. И уже в сентябре 2004 года мне представилась возможность посетить Ханты-Мансийский автономный округ, который представляет собой интересный пример сохранения коренных малочисленных народов Севера. Мне довелось на практике ознакомиться с моделью, показавшейся мне особо интересной. В то время как ханты, манси и ненцы представляют лишь немногим более 0,5% населения, они пользуются особым отношением со стороны местных органов управления.

222. В думе этого автономного округа существует система квот, которая гарантирует представительство малочисленных народов, проживающих на территории Ханты-Мансийского округа. За их представителями закреплено три из двадцати пяти мест. Большая часть этих народов имеет национально-культурную автономию и местное самоуправление. При этом самым эффективным законодательным политическим инструментом остается Ассамблея представителей коренных малочисленных народов Севера при думе Ханты-Мансийского автономного округа.

223. Впервые эта Ассамблея собралась в октябре 1996 года. В настоящее время она состоит из членов, выбранных среди депутатов, представляющих малочисленные народы Севера в думе. Согласно уставу Ассамблеи, принятому 26 апреля 1995 года, ее председатель на регулярной основе избирается заместителем председателя Думы округа. Ассамблея играет отныне ключевую роль, поскольку к ней прислушиваются и ее уважают, то есть она стала привилегированным участником всех процессов в Ханты-Мансийске. Ассамблея принимает участие в разработке и проведении в жизнь всех решений, которые касаются жизни коренных малочисленных народов Севера. В частности, она участвует в обсуждении бюджета округа и имеет право контроля над деятельностью департамента в администрации округа, которому поручены вопросы коренных малочисленных народов Севера.

224. Помимо этого дума Ханты-Мансийского автономного округа приняла комплексное законодательство, гарантирующее права коренных малочисленных народов Севера. Целая серия законов, принятых между 2001 и 2003 годами, стала основой для возрождения и развития языков, традиций и фольклорных обычаев. Следуя примеру рамочного федерального закона, эти законодательные акты придают большое значение сохранению традиционных форм общественных структур. Ряд законов относится конкретно к социально-экономическому развитию коренных малочисленных народов Севера.

225. Ханты-Мансийск, молодой и один из самых богатых городов России,

развивается гармонично, объединяя малочисленные народы. Здесь без каких-либо проблем живут различные национальности, и это мне кажется очень важным. Политика, направленная на улучшение условий жизни, приносит свои плоды для всех категорий населения.

226. Особо значимым представляется мне то внимание, которое уделяется развитию культуры. В октябре 2001 года здесь был открыт государственный университет. В нем большое место отводится языкам и культурам коренных народов, для чего имеются специализированный факультет, где готовят преподавателей языков северных народов. Кроме этого, большое впечатление произвела на меня художественная школа для особо одарённых детей, в которой обучаются молодые таланты региона. Несмотря на свой юный возраст, они занимаются музыкой, танцами и живописью, одновременно продолжая и среднее образование. Обучение детей, в том числе и из самых отдаленных деревень, полностью оплачивается государством и даёт великолепные результаты!
227. Разработка особого регионального законодательства является, без сомнения, весьма позитивным шагом. Поэтому мне было весьма интересно посмотреть на месте, какие практические результаты это имеет для повседневной жизни коренного населения. Мне была предоставлена такая возможность властями округа, несмотря на чрезвычайно насыщенную программу работы. Так мы смогли посетить поселок Кишик, половину населения которого составляют ханты. Этот поселок находится не так далеко от Ханты-Мансийска, но в незимний сезон туда можно добраться только на теплоходе или вертолете. Мы попали туда воздушным путем, на что потребовалось около сорока минут.
228. В поселке Кишик в настоящее время проживает немногим более 500 человек, половина которых является коренным народом – ханты. Прежде всего, я хотел бы поблагодарить госпожу мэра и муниципальный совет поселка за теплый и дружеский прием, который был нам оказан. Мы смогли посетить весь поселок Кишик и ознакомиться с его повседневной жизнью. Так, например, в поселке имеется поликлиника с местами для госпитализации, средняя школа и детский сад. Хотел бы здесь отдать должное преподавателям этой школы, которые работают не всегда в легких условиях, поскольку школа нуждается в ремонте, который запланирован, как мне сказали, на следующий год. И, тем не менее, работают они просто великолепно. Существуют и трудности. Так, когда мы побывали в классе преподавания языка ханты, нас проинформировали, что учебники используются старые и что школа нуждается в новых учебных пособиях, в том числе и в учебниках. Помимо этого язык ханты преподается только два часа в неделю, причем в средней школе эти занятия уже не проводятся.
229. На меня произвела большое впечатление возможность побывать в семье ханты, в традиционном доме. У нас состоялась беседа, причем очень интересная и насыщенная. Мы побывали действительно в традиционной семье, которая занимается главным образом оленеводством. Стадо из двадцати четырех оленей пасется на родовых землях в 30 000 гектаров и постоянно перемещается по этой территории в поисках пищи. Как нам рассказали хозяева, семья находится со стадом 9 месяцев из 12 и приезжает в

поселок только на очень короткое время, для того чтобы продать продукты оленеводства, охоты или сбора ягод, и купить предметы первой необходимости. Девушка, которой было не больше 22-23 лет, рассказала нам, что после смерти ее бабушки и дедушки и ее отца, жизнь стала намного тяжелее, чем раньше, и что работа семьи приносит очень мало наличных денег, а они все-таки нужны для покупки продуктов первой необходимости, таких, как мука, соль и сахар. Все остальное семья изготавливают своими усилиями, в том числе и традиционную одежду из оленьей кожи и других мехов, которые добываются на традиционной охоте. Помимо этого есть и проблема в отношении посещения детьми школы, поскольку, как я понял, дети этой семьи посещают школу только в течение трех месяцев, когда они живут в деревне, и такое положение вызывает тревогу.

d. Новые формы защиты наследия коренных народов (Соглашение с нефтяными компаниями)

230. Представители коренных малочисленных народов Севера ведут переговоры не только с региональными органами власти, но и поддерживают тесные отношения с теми, кто играет огромную роль в этом регионе, а именно с нефтяными компаниями. Действительно, этот край полностью изменился после того, как сюда пришли нефтяные и газовые компании и приступили к исследованию недр. После завоза оборудования для бурения на огромные пространства, началась добыча нефти и газа, строительство трубопроводов и дорог. Утечки из трубопроводов создали угрозу, связанную с загрязнением окружающей среды. Помимо этого, исчезли тысячи гектар пастбищ. Все это представляет подлинную угрозу для традиционной формы жизни коренных народов.
231. Одновременно промышленное развитие привело к большим потокам миграции: изменилась демография и этнический состав населения региона, возникли новые традиции в сфере культуры. Эти изменения подвигли представителей коренных народов на переговоры с новыми участниками экономических процессов в регионе, с одной стороны, и с местными властями, с другой.
232. Деятельность этих промышленных гигантов регулируется несколькими федеральными и региональными законами, поскольку в регионе продолжается экономическое развитие и здесь сосредоточено до 60-ти% национальной добычи сырой нефти. Это законодательство направлено на сохранение традиционной среды обитания коренных малочисленных народов, а также их экономической деятельности.
233. В силу этих причин, в настоящее время отношения между малочисленными народами и нефтяными компаниями регулируются различными законами, поощряющими развитие диалога в области исследования недр и их эксплуатации. В последнее время между отраслями промышленности и представителями коренных народов были подписаны соответствующие соглашения. Договоры могут заключаться на самых разных уровнях: с ассамблеей представителей малочисленных народов, с деревнями или даже с отдельными семьями. Со своей стороны, органы власти содействуют этому

процессу: они помогают проведению переговоров и следят за исполнением подписанных договоренностей.

234. Соглашение предусматривает выплату компенсаций тем семьям, земли которых были затронуты в самой разной форме добычей нефти или газа: это могут быть финансовые компенсации, предоставление оборудования, передача в дар спецодежды, оплата расходов на обучение в школе детей или компенсация медицинских расходов. Помимо этого, некоторые компании нанимают представителей коренных народов для охраны сетей трубопроводов.
235. Встреча, в которой приняли участие представители коренных народов, нефтяных компаний, занимающихся этим вопросом, а также региональной администрации позволили мне лучше понять те переговоры, в которых участвуют эти стороны и те процессы, которые возникают по итогам этих переговоров. Представители малочисленных народов, с которыми я побеседовал, сообщили мне, что такие соглашения представляют собой значительный шаг вперед. Они подчеркивали, что переговоры с нефтяными компаниями ведутся в духе настоящего диалога.
236. Однако сохраняется ряд проблем, которые я хотел бы выделить. Эти проблемы касаются, прежде всего, несоблюдения законов в сфере промышленной концентрации и, следовательно, несоблюдения экологических норм, что напрямую угрожает традиционной среде обитания малочисленных народов Севера. Именно на этом уровне открывается поле деятельности для региональных органов, которые должны следить за исполнением соглашений, подписанных обеими сторонами. Для этого необходимо, чтобы региональная администрация провела инвентаризацию имущества родовых семей народов Севера и установила границы традиционных природных территорий для того, чтобы ограничить там распространение деятельности нефтедобывающих компаний.

7. Заключительные комментарии

237. В целом политика в отношении национальных меньшинств может быть оценена как позитивная, однако существует заметная разница между «титульной» этнической группой и теми национальностями, которые не имеют своего национально-территориального образования. Такие национальности получают финансовую поддержку только со стороны субъектов федерации. Поэтому, по сравнению с «титульными» национальностями их средства ограничены, у них больше проблем в области языкового и культурного развития. Те национальности, которые разбросаны по территории Российской Федерации, как, например цыгане, сталкиваются с материальными трудностями, которые приводят к ограничению их развития. В этой связи было бы желательно, чтобы федеральные власти рассмотрели возможные меры по обеспечению равного подхода ко всем национальным меньшинствам.
238. Надо отметить, что Российская Федерация, как и большинство европейских

стран, принимает у себя много иностранцев, приезжающих сюда в рамках профессиональной деятельности, для учебы, в порядке воссоединения семей или просто нелегально. Эти группы объединены на одной территории, и они составляют так называемые «новые» меньшинства. В численном выражении их в целом не так много, но они сталкиваются с рядом проблем, которые связаны, прежде всего, с их статусом. У многих из них нет *прописки*, или, как сейчас говорят «*регистрации*», и поэтому они не могут даже отправить своих детей в школу или обеспечить им медицинское обслуживание. У тех же, кто зарегистрирован, возникают проблемы с интеграцией в общество, связанные с языковым барьером. И поскольку они не признаны как национальное меньшинство, то не имеют возможности защищать свой язык, культуру или требовать введения преподавания на своем языке. К примеру, в Казани, столице Татарстана, в такой ситуации находятся более 800 вьетнамцев. Или же представитель Президента в Дальневосточном федеральном округе господин Пуликовский информировал нас о том, что за последние пятнадцать лет в центр страны уехало 1,5 млн. человек, и в то же время прибыло много нелегальных иммигрантов из соседних стран, прежде всего из Китая.

239. И если в большинстве регионов Российской Федерации существуют сотрудничество и согласие, наблюдается и определенная напряженность, объясняющаяся разными причинами, которые иногда накладываются друг на друга: это – проблемы народов-жертв сталинских репрессий, память о преступной несправедливости которых глубоко укоренилась в коллективном сознании людей; социальные и экономические проблемы, которые могут вызывать напряженность между общинами; ситуация в Чеченской Республике и террористические акты, которые порождают недоверие в отношении выходцев с Кавказа и Центральной Азии. Страсти обостряются и в связи с некоторыми провокационными заявлениями. Такое недоверие ведет к дискриминации или к проявлениям расизма в отношении вышеуказанных лиц.

240. Какими бы не были условия в стране, государство должно всегда обеспечивать свое присутствие для того, чтобы преодолевать ту напряженность, которая возникает или сохраняется. Российское государство, впрочем, заявило о своем намерении укреплять сотрудничество и доброе согласие в законодательной сфере. Со своей стороны представители меньшинств должны также стремиться к диалогу и согласию в обществе, принимая во внимание особенности всех и каждого.

VI. ПОЛОЖЕНИЕ ИНОСТРАНЦЕВ И МИГРАНТОВ

241. Как любое современное государство, Россия постоянно принимает большое число иностранцев. Некоторые из них приезжают в Россию для того, чтобы получить работу или убежище. Часть лиц из этих двух категорий не имеет визы или необходимого разрешения на законное пребывание в стране. В силу этого они попадают в сложные ситуации, которые могут представлять угрозу для их благосостояния. Кроме того, положение иностранцев в России осложняется наличием группы людей, которая принадлежит к особой категории – бывшие граждане Советского Союза, которые в течение длительного времени имели предпочтительное право на пребывание в стране.

Юридическое положение этой группы недавно претерпело изменения и требует внесения корректировки в практических мерах со стороны административных органов, занимающихся мигрантами.

1. Иностранцы

242. 31 октября 2002 года в Российской Федерации был принят новый закон, регулирующий юридический статус иностранцев. В этом законе закреплены условия въезда, выезда, пребывания и найма иностранных граждан на российской территории. В положениях закона предусматриваются дополнительные ограничения, но главная его цель состоит в том, чтобы контролировать поток миграции и определить те права, которыми пользуются иностранцы. Несмотря на некоторое продвижение вперед в законодательной сфере, я был вынужден констатировать, что на практике многие иностранные диаспоры в Российской Федерации сталкиваются с серьезными трудностями.
243. Те иностранцы, которые прибывают в Россию, в большинстве своем надеются найти здесь работу, но лишь меньшинство из них заранее заключает трудовой договор или соглашение с предприятием. Большинство же проживает на территории России нелегально. Представители вьетнамской диаспоры, с которыми я встречался в Казани, описали мне те повседневные трудности, с которыми сталкиваются они и граждане других стран. Трудности прежде всего объясняются тем, что они не зарегистрированы и, что у них нет удостоверения личности. Поскольку эти лица находятся в стране нелегально, у них нет никаких прав, и они не могут претендовать ни на какую социальную помощь. Те, кто их нанимает на работу, извлекает для себя большую выгоду. Многие нелегальные рабочие подвергаются явной эксплуатации и не обеспечиваются никакой социальной помощью. Те же, кто занимается коммерцией, должны использовать услуги посредника, что является незаконным и вновь ставит их в зависимое положение.
244. Подобная ситуация прекрасно известна властям, но они так и не смогли ее урегулировать. У меня сложилось впечатление, что различные стороны между собой договорились: нелегальные иностранцы, которых пусть и эксплуатируют, в конце концов, получают какой-то для себя; региональные местные власти, у которых нет достаточно материальных и финансовых средств, закрывают на это глаза, а может быть даже и извлекают свою прибыль. Если местные органы власти бессильны, то возникает необходимость вмешательства федерального государства в механизмы урегулирования проблем, связанных с нелегальной иммиграцией.
245. Надо исходить из того, что потоки иностранной иммиграции, прежде всего из Азии и Дальнего Востока, не снижаются. Напротив, каждый день прибывают новые лица, у которых кроме туристической визы нет другого разрешения на пребывание в России. Российские власти должны серьезно заняться этим вопросом и принять необходимые правовые решения, для того чтобы урегулировать эти застарелые проблемы. Ведь на российской земле уже многие годы проживают тысячи иностранцев. Они полностью интегрировались в общество, иногда даже связаны узами брака с российским гражданином или гражданкой, но при этом не имеют никакого статуса и

каких-либо прав. В любой момент их могут выслать из страны.

246. В Казани во время встречи с представителями вьетнамской общины, мне сказали, что большинство членов этой общины, численностью в несколько сот человек, не имеет удостоверения личности. В то же время никто из них не скрывается, но если бы они и стремились к этому, их было бы легко обнаружить в городе. Кроме того, многие из них занимаются торговлей на одном из городских рынков, известном своими низкими ценами. Представители НПО объяснили мне, что хотя милиция и знает, что эти люди работают нелегально, никого это не волнует. Из этого логично вытекает, что в свою очередь иностранцы должны выплачивать определенную мзду тем, кто позволяет им работать. При этом данный миграционный «налог» собирает отнюдь не налоговая служба. Когда я спросил у министра внутренних дел Татарстана, существуют ли подобные факты коррупции, он мне сказал, что он об этом слышал, но что даже несмотря на то, что в последнее время представителям вьетнамской общины выдаются временные разрешения на проживание, проблема остается. Я полагаю, что если эти люди ведут торговлю, приносящую пользу региону, то было бы лучше урегулировать их положение, а не создавать питательную почву для коррупции.
247. Некоторые иностранцы приезжают в Россию для того, чтобы попросить здесь политического убежища, но административные решения принимаются с задержками. Долгие сроки принятия решения в области урегулирования положения или предоставления статуса политического беженца порождают драматические человеческие ситуации. Нередко бывает, что лицо, обратившееся с просьбой о предоставлении политического убежища, ждет годами, пока его просьба не будет рассмотрена. Если ему отказано, то это лицо должно быть выслано в страну происхождения. В некоторых случаях лицо, запрашивающее политическое убежище, живет в Российской Федерации много лет и начинает здесь новую жизнь. У этих лиц нет официальных документов и в любой момент они могут быть арестованы и помещены в центр содержания для иностранцев, находящихся в стране на нелегальном положении.
248. Помимо этого, во время моих встреч с директорами миграционных служб в Хабаровске, Екатеринбурге или в Казани, мне было сообщено, что высылка из страны должна оплачиваться из федерального бюджета. Однако денег этих крайне не хватает, тем более что большая часть высылаемых лиц может воспользоваться только самолетом. Поэтому, даже если решение о высылке и принимается, исполняется оно чрезвычайно редко, и лицам приходится находиться в центрах для задержания на протяжении месяцев и даже лет.
249. Мне описывали эти центры задержания как места, в которых царит произвол и чрезвычайно плохие условия жизни. Со стороны НПО мне были представлены свидетельства лиц, которые ожидали в течение нескольких месяцев, и даже до двух лет, судебного решения и постановления о высылке или освобождении. Между иностранцами, которым угрожает высылка, и администрацией этих центров наблюдается серьезная напряженность. УВКБ и некоторые НПО, которые конкретно занимаются делами лиц, обратившихся с просьбой о предоставлении гражданства, пытаются урегулировать ситуацию и оказать

правовую и материальную помощь находящимся там лицам. Так, например, по согласованию с министерством внутренних дел Республики Татарстан, Дом Дружбы Народов в Казани, взял на себя роль центра социальной и правовой защиты иностранцев. Помимо этого, там борются с коррупцией, вымогательством и произвольным помещением под арест.

250. В словах моих собеседников звучала чёткая политическая воля в стремлении найти удовлетворительные решения этой проблемы, ставшей всё более распространённой. В мониторинге данного вопроса, ведущимся уже в течение определенного времени, участвуют как федеральные органы власти, так и региональная администрация. Содержание этих обсуждений, а также выдвигаемые предложения, кажутся мне весьма перспективными. Так, например, идея урегулировать в целом положение иностранцев, находящихся на территории России на незаконном основании, но проживающих здесь несколько лет и интегрировавшихся в российское общество, безусловно отвечает здравому смыслу.

2. Особое положение иностранцев, выходцев из бывшего СССР, мигрантов и российских граждан, которым отказывают в праве гражданства

251. Слово «мигрант» охватывает разные ситуации. Под этим достаточно туманным термином понимаются лица, не имеющие российского гражданства, и имеющие намерение временно или в течение продолжительного срока находиться на российской территории. Под второй группой, так называемыми «вынужденными мигрантами» понимаются люди, которые имеют российское гражданство и которые были вынуждены покинуть места своего проживания в результате войны или преследований по признаку принадлежности к определенной расе, национальности, религии, языку или в силу социального происхождения или политических убеждений. Большинство в этой категории составляет нечеченское население из Чеченской Республики, которое принудили ее покинуть в начале 1990-х годов, а также чеченцы, бросившие свои дома в начале второй военной кампании, и ингуши, перемещенные из Северной Осетии. Положение перемещенных лиц из Чеченской Республики с 1999 года будет рассмотрено ниже в разделе, посвященном этой Республике.

252. Особо сложная ситуация сложилась в отношении турок-месхетинцев после событий в Фергане в 1989 году, прежде всего в Краснодарском крае: им отказано в праве на российское гражданство и на все связанные с этим права, хотя они соответствуют критериям получения гражданства, изложенным в Конституции Российской Федерации.

а. Мигранты, которые не могут претендовать на российское гражданство

253. На протяжении семидесяти лет существования Советского Союза граждане 15-ти республик, входивших в состав СССР, имели гражданство Союза и, соответственно, право жить, перемещаться и работать на территории всей страны. Разумеется, когда я говорю об этом общем праве, я не касаюсь исключительных ситуаций, связанных с преступными перемещениями

населения, которые осуществлял сталинский режим, ограничивая право на выбор места жительства для целых народов. В целом, после распада СССР, советские граждане получили гражданство той страны, на территории которой они имели место жительства в момент вступления в силу закона о гражданстве каждого соответствующего государства.

254. Однако на протяжении весьма длительного времени граждане бывших советских республик могли достаточно свободно приезжать в Россию, для того чтобы там жить и работать, при этом не обращаясь с просьбой о каких-то конкретных разрешениях. Помимо этого, у людей был бывший советский паспорт, который действовал в России до 31 декабря 2003 года, хотя некоторые изменения в его использовании и были внесены с 2000 года после вступления в силу нового законодательства об иностранцах. При этом вполне можно понять, что многим советским гражданам потребовалось время для того, чтобы осознать, что они стали иностранцами в стране, которую они считали своей собственной. Поэтому на протяжении десятилетия многие приезжали и работали в России, особо не задаваясь вопросом о своем новом статусе иностранца и о связанных с ним юридических последствиях, с этим связанных.
255. В 2000 году вступили в силу новые положения: любой гражданин, не являющийся гражданином России, пребывающий на территории России на срок более трех дней, отныне должен был иметь «миграционную карту». Специалисты, с которыми я беседовал, те, кто работает в Хабаровском крае и в Екатеринбурге, рассказывали мне о недостатках этого законодательства. В нем содержится целый ряд противоречий и пробелов, которые и порождают трудности. Я поднял этот вопрос во время своих бесед в министерстве внутренних дел, где меня уверили, что данный вопрос в настоящее время анализируется.
256. Главная проблема связана с тем, что миграционная карта, которую иностранец должен предъявить в любой момент, выдается только на пограничных пунктах. Те лица – туристы или иные, которые прибывают на территорию Российской Федерации воздушным путем, как правило, не сталкиваются с какими-либо проблемами, поскольку пункты выдачи таких документов существуют во всех аэропортах. Здесь же вывешена ясная информация, поясняющая, что наличие миграционной карты является обязательным.
257. С другой стороны, те, кто прибывает на поезде или на машине из соседних стран, не пользуются такими же условиями приема. И даже если это положение действует уже четыре года, о нем знают мало, а зачастую и вовсе не знают. Поэтому у некоторых иностранцев, просто в силу незнания, нет миграционной карты после их прибытия в Российскую Федерацию. У других не было возможности ее получить. Очень часто бывает так, что поезда останавливаются на границе только в течение часа, что явно недостаточно для того, чтобы все пассажиры выполнили все необходимые формальности и получили этот документ. Некоторые уезжают с картой и без печати, что делает ее недействительной; другие вынуждены вернуться в поезд, не имея возможности пройти в пункты выдачи карт.

258. Эти пробелы создают неразрешимую проблему в условиях нынешнего законодательства. После трех дней, проведенных на российской территории, лицо, у которого нет миграционной карты, должным образом заполненной и с печатью, становится иностранцем, пребывающим на российской территории на незаконном основании. При этом нет никаких положений, позволяющих урегулировать эту ситуацию, поскольку закон не предусматривает другой альтернативы выдачи разрешения в момент въезда в Россию. Миграционные карты могут выдавать только пограничные службы.

259. В настоящее время в министерстве внутренних дел обсуждается ряд возможных поправок к этому законодательству. Одно из возможных изменений предусматривает предоставление соответствующих полномочий в этой области, например, отделениям милиции. В таком случае иностранцам будет предоставляться срок в три дня для получения миграционной карты, если они не смогли этого сделать на границе. Во время моих встреч в регионах мои собеседники горячо поддерживали такое решение.

260. Все эти обсуждения должны, как я надеюсь, привести к скорейшему изменению законодательства. При этом недавние двусторонние соглашения, заключенные между Российской Федерацией и Украиной, позволяют надеяться на более гибкий подход к либерализации обменов. В момент подготовки настоящего доклада Российская Федерация и Украина подписали конвенцию, дающую право своим гражданам в течение девяноста дней находиться на территории каждой из стран без миграционной карты. Это соглашение облегчает передвижение людей между двумя соседними странами, хоть и ограничивается только Россией и Украиной.

b. Лица, которые могут претендовать на получение российского гражданства

261. Как уже говорилось выше, очень многие из бывших республик СССР приехали для того, чтобы жить и работать на российской территории до и после распада Советского Союза. В течение длительного времени эти люди могли жить и работать без каких-либо трудностей, используя бывший советский паспорт, принимавшийся российскими властями в качестве действующего удостоверения личности.

262. Положение этих лиц существенно изменилось после вступления в силу в 2002 году двух новых законов – «О гражданстве» и «О статусе иностранцев». На самом деле эти законы не урегулировали правового статуса бывших советских граждан, которые на законном основании въехали на российскую территорию тогда, когда для этого не требовалось никаких формальностей и не было установлено никаких сроков для пребывания. В своем большинстве эти лица прекрасно интегрировались в российское общество, нашли здесь работу, снимают или даже приобрели жилье и установили социальные связи. И вдруг в одночасье они потеряли свой юридический статус, превратившись с правовой точки зрения в незаконных мигрантов после того, как к ним стали применяться правила пребывания для других иностранцев.

263. Одновременно, для определенного числа этих лиц были предусмотрены возможности ускоренной натурализации. Однако просьба о получении гражданства может быть рассмотрена лишь после получения вида на жительство, в то время как сроки получения такого документа чрезвычайно длинные. При этом, как отмечали мои собеседники, эти сроки вдвое превышают срок действия миграционной карты, что в любом случае приводит к тому, что любое лицо, намеревающееся урегулировать свое положение, попадает в категорию лиц, находящихся на территории нелегально.
264. Некоторые категории лиц оказались, таким образом, в сложной юридической и моральной ситуации. Среди этих групп необходимо выделить две основные. Первая категория охватывает лиц, которые родились на территории России, но не находились на этой территории в день вступления в силу первого закона о гражданстве в феврале 1991 года. Вторая группа – это лица, родившиеся в Советском Союзе, находившиеся на территории Российской Федерации в день вступления в силу первого закона о гражданстве, но которые на этот момент не имели официальной прописки.
265. Обе эти группы одинаково восприняли правовую ситуацию, создавшуюся в результате законодательной реформы, как крайнюю несправедливость. Об этом нам говорили несколько раз во время встреч с представителями НПО, ряд из которых занимается вопросами гражданства. Тем не менее, судя по всему, в новое законодательство были быстро внесены поправки для того, чтобы преодолеть самые острые проблемы.
266. Так, были приняты временные положения; они позволяют иностранцам или лицам без гражданства, которые ранее бывшим советскими гражданами и прибывающим в Российскую Федерацию из государств, ранее входившим в СССР, и которые были зарегистрированы в России на 1 января 2002 года, получить гражданство в упрощенном порядке. Для этих лиц необязательно предварительно запрашивать вид на жительство; однако эта мера будет действовать только в том случае, если заявление подано до 1 января 2006 года. Это, разумеется, шаг вперед, поскольку до принятия данной реформы очень много людей находилось на незаконном положении. Большинство из них не имело даже пенсий и права на медицинское обслуживание. Но все это также являлось серьезной моральной травмой, поскольку люди чувствовали себя изгнанными из общества. Я вспоминаю, например, молодого человека в Екатеринбурге, родители которого были этническими русскими, родившимися в России, впрочем, как и он сам. Но на момент распада Советского Союза они жили на Украине, и им автоматически было предоставлено украинское гражданство. Поэтому даже при том, что этот молодой человек проживал в России последние 5 лет, ему так и не удавалось добиться российского гражданства. При этом он мне сказал, что он не хотел проходить процедуру получения гражданства в обычном порядке, поскольку он считал ее длительной, а главное – оскорбительной для него, считающего себя полностью русским.
267. Другая группа находится в еще более трудном положении. Это бывшие советские граждане, которые прибыли в России до распада СССР, но которые не были прописаны/зарегистрированы на российской территории в момент

вступления в силу закона о гражданстве 1991 года. Действительно, согласно пункту 1 статьи 13 данного закона российскими гражданами признавались все бывшие граждане СССР, которые постоянно проживали на территории Российской Федерации на 6 февраля 1992 года. И данные лица, принадлежащие к этой группе, соответствовали этим критериям, но при этом у них не было официальной прописки. На этом основании некоторым из них отказали в гражданстве и выдаче паспорта, под предлогом того, что они официально не имели разрешения на жительство в России. Некоторые административные органы настаивали на том, что закон требует наличия вида на жительство, хотя это не соответствовало действительности.

268. В большом числе регионов это положение закона было истолковано буквально, в том смысле, что сам факт постоянного нахождения на российской территории был достаточным для того, чтобы предоставить российское гражданство. В других регионах представители администрации решили, что закон требует официальной прописки на территории России. А это сразу же привело к тому, что некоторые группы лиц, как правило, лица, перемещенные из регионов Советского Союза, охваченных этническими конфликтами (армяне, турки-месхетинцы), оказались в чрезвычайно сложной ситуации. Действительно, поскольку им было отказано в гражданстве, они стали *де-факто* лицами без гражданства, у них уже не было никаких документов, удостоверяющих личность, никаких прав на социальное обеспечение и даже в некоторых регионах, права на образование. Подобное положение является нетерпимым, тем более, что речь идет о совершенно интегрированных в общество людях, которые считают, что здесь они дома.
269. Новый закон о гражданстве от 2002 года устанавливает новые процедуры предоставления гражданства. В действительности этот закон усложняет данный процесс. В силу этого в некоторых регионах, где существуют проблемы, данная категория лиц оказалась в еще более трудном положении. По словам их представителей, речь идет о нарушении их прав: они не должны были запрашивать гражданство, ибо в соответствии с ранее существовавшим законом, оно у них уже было.
270. Этот вопрос неоднократно поднимался перед многими представителями региональных и федеральных органов власти, но полного ответа на него так и не было получено. Некоторые люди обращались в суды, для того чтобы их гражданство было признано. Однако и здесь не было дано какого-либо однородного ответа, поскольку многие суды признали, что они не полномочны принимать решения в данной области. Сомнения, существующие в данной области, были разрешены в письме № 587-8 заместителя председателя Верховного суда Российской Федерации от 21 марта 2003 года. В этом письме было подтверждено, что суды общей юрисдикции компетентны выносить постановления по любым фактам, относящимся к месту жительства лица, для признания российского гражданства. С этого момента большинство российских судов принимает подобные заявления, что позволило многим получить положительное решение, на основании которого органы министерства внутренних дел выдали им паспорта.
271. К сожалению, так происходило не везде. В некоторых регионах органы власти

отказываются идти по этому законному пути.

3. Особое положение турок-месхетинцев в Краснодарском крае

272. Турки-месхетинцы являются народом, ранее проживавшим в южной части Грузии. В 1944 году, как и некоторые другие народы, турки-месхетинцы стали жертвой решения сталинского режима, решения преступного и необоснованного, в результате которого их объявили виновными в измене и приговорили к массовой депортации. Большинство было насильно перемещено в Среднюю Азию, в Узбекистан. После сталинского периода, в отличие от некоторых других депортированных народов, турки-месхетинцы не получили возможности вернуться в Грузию, поскольку их так и не реабилитировали во время существования Советского Союза. При этом они никогда не отказывались от стремления вернуться на землю своих предков. В 1989 году, после волны насилия и беспорядков, которые привели к нападению на турок-месхетинцев в Ферганской долине в Узбекистане, более 70 000 из них были срочно эвакуированы и рассеяны по семи из бывших республик Советского Союза. К сожалению, в то время грузинские власти воспротивились их возвращению в Грузию. В результате большая часть беженцев была размещена в России, на Украине и в Азербайджане. Здесь надо отметить, что после распада СССР грузинские власти на первом этапе категорически отказывались рассматривать даже самую возможность возвращения турок-месхетинцев на свою родину. Ситуация особо не менялась до вступления Грузии в Совет Европы, когда новое государство-член взяло на себя обязательство после вступления в Организацию принять тех турок-месхетинцев, которые этого пожелают. Увы, никакого прогресса в этой области так и не было достигнуто.
273. В связи с этим я выражаю надежду, что грузинские власти выполняют свои обязательства, и все, кто пожелает, сможет вернуться на земли, с которых они были изгнаны. Я уже рассматривал этот вопрос в моем докладе о ситуации в области прав человека в Грузии от 13 июля 2000 года⁵.
274. Во время трагических событий в Фергане, перемещение турок-месхетинцев приняло драматический оборот. Они стали беженцами, что тогда было крайне редким явлением на территории СССР. Однако оказалось, что формальности не были соблюдены в полной и должной форме. Многим из этих людей было предоставлено жилье, но не оформлено их проживание, то есть они не получили прописки. В 1989 году в этом не было ничего страшного: перемещенные турки-месхетинцы были советскими гражданами, беженцами в своей собственной стране. Вопрос о гражданстве в то время просто не возникал. Когда два года спустя, в начале 1992 года, Российская Федерация приняла новое законодательство о гражданстве, турки-месхетинцы автоматически получили российское гражданство в большинстве российских регионов, где они и проживали. В соответствии с пунктом 1 статьи 13 закона 1991 года они считались гражданами, которые на постоянной основе

⁵ См. CommDH(2000)3 доклад о визите в Грузию, 1-10 июня 2000 года.

проживают на российской территории.

275. Тем временем в Краснодарском крае, где в начале 1991 года проживало около 15 000 эвакуированных турок-месхетинцев, ситуация сложилась очень сложная. Местные власти отказались признать за ними российское гражданство под предлогом, что у них не было прописки. И спустя тринадцать лет после этих событий положение так и не изменилось.
276. Уже на протяжении многих лет я получал тревожную информацию из Краснодарского края как от российских или международных НПО, так и напрямую от ассоциации тюркских народностей «Ватан», с представителями которой я неоднократно встречался в Страсбурге. Во время наших бесед я обещал побывать в рамках моего визита в Россию в Краснодаре, для того чтобы изучить ситуацию, если она до этого не будет урегулирована. К сожалению, так и произошло.
277. На следующий день после нашего прибытия в Краснодар мы побывали в Крымском районе, где проживает большинство турок-месхетинцев региона. В связи с нашим визитом было организовано открытое собрание; в нем приняли участие представители турок-месхетинцев, других национальных общин, а также администрация района. Должен сказать, что на собрании кипели страсти, но это не помешало нам провести откровенную беседу. Я смог выслушать позиции сторон и сравнить их.
278. Как я понял, в настоящее время в Краснодарском крае проживает от 12 000 до 13 000 турок-месхетинцев. У большинства из них нет документов, удостоверяющих личность, или им так и не было предоставлено российское гражданство. Как мне объяснили, из этой группы примерно 5 000 человек хотело бы вернуться в Грузию, как только это будет возможно; другая группа, в которую входит примерно столько же человек, потеряла какую-либо надежду на возвращение. Они считают, что им не удастся добиться нормальной жизни в России и приняли решение эмигрировать в США после того, как американские власти решили принять у себя некоторое число турок-месхетинцев. И, наконец, группа численностью от 2 000 до 4 000 человек заявляет о том, что они хотели бы остаться в крае.
279. Нынешнее положение этой части населения не может быть оценено иначе как катастрофическое. Действительно, они живут в этом регионе более 15 лет, большинство из них купило дома, начали работать на земле, которую они арендуют, или разводить скот. Однако в силу того, что у них нет документов, все эти люди находятся на нелегальном положении, зависят от прихоти любого представителя власти, а они часто, по словам моих собеседников, настроены негативно, не стесняясь подвергают турок-месхетинцев плохому обращению, унижают их или лишают самых элементарных прав. Трудно себе представить, но эти люди не могут даже вступать в брак, поскольку у них нет юридического статуса.
280. Этим людям еще повезло, что их детей принимают в школу, но и в этом случае власти проводят все более унижительную политику, создавая отдельные классы для детей турок-месхетинцев, которые якобы не говорят по-

русски, а это далеко не всегда так. Но даже если бы это имело место, я сказал своим собеседникам, что если дети турок-месхетинцев будут отделены от других детей, то они тогда уж точно не выучат русский язык и не смогут интегрироваться в жизнь региона. А ведь власти обвиняют прежде всего самих турок-месхетинцев в том, что они не хотят интегрироваться, но турки-месхетинцы это опровергают. В этом отношении я полагаю, что, отделяя детей, стремясь разрушить мосты, власти, со своей стороны, не желают интеграции, хотя, по мнению большинства соседей, турки-месхетинцы прекрасно интегрируются.

281. Я не хотел бы здесь касаться всех подробностей этой унижительной истории, поскольку она не вызывает у меня других чувств, кроме стыда и гнева. Действительно, я увидел, что власти края замкнулись в своей лжи, заняли откровенную ксенофобную позицию и отказываются идти на какие-то разумные шаги. Хотел лишь только отметить, что отказ в предоставлении российского гражданства туркам-месхетинцам наблюдается лишь в Краснодарском крае, тогда как в других российских регионах никаких проблем с этим нет. Я также слышал, что краевые суды отказываются принимать заявления о признании проживания в Российской Федерации с целью подтверждения своего гражданства от турок-месхетинцев, которые подают его на основании вышеуказанного письма, подписанного заместителем председателя Верховного суда. Все это полный произвол и незаконие. Органы внутренних дел ждут решения вопроса федеральным центром, в то время как именно они должны решать эту задачу, поскольку собственно и представляют центр.

282. Поэтому я призываю краевые и федеральные органы власти положить этому конец! Я прошу всего лишь применения российского права, а именно – чтобы российское гражданство признавалось и предоставлялось всем тем, кто имеет на то основание; чтобы другие лица могли урегулировать свое положение и получить вид на жительство на тот срок, в течение которого они будут находиться на территории России; и чтобы с этими людьми обращались достойно. Надеюсь, что те люди, кто решил уехать в США, смогут без проблем продать свое имущество, в том числе и недвижимость, которая принадлежит им по праву. Надеюсь, что им не помешают сделать это, и они не потеряют все нажитое перед своим отъездом. И, наконец, я надеюсь, что тот, кто этого пожелает, сможет в кратчайшие сроки вернуться в Грузию, чтобы положить тем самым конец этому коллективному наказанию эпохи сталинизма.

283. Должен сказать, что я уехал из России обнадеженный обещаниями, озвученными губернатором края господином Ткачевым и представителем Президента в Южном федеральном округе господином Яковлевым. Мои обсуждения этого вопроса с федеральными властями также вселяют надежду. Со своей стороны надеюсь, что все эти обещания быстро урегулировать ситуацию, которые, кстати, не так трудно и осуществить, будут выполнены, ибо для меня невыносимо думать о том, что небольшая группа людей лишена всех гражданских прав исключительно под предлогом их этнической принадлежности.

284. Кроме того, я был шокирован поведением некоторых краевых СМИ, которые подвергли цензуре мои призывы к решению этой острой проблемы. Кстати, нигде больше в России слова Комиссара не были таким образом подвергнуты цензуре, что напоминает прошедшую эпоху. В этой связи хотел бы также приветствовать мужество краевых НПО, которые защищают права турок-месхетинцев, несмотря на яростное сопротивление властей и СМИ.

VII. ПРОБЛЕМЫ КСЕНОФОБИИ И РАСИЗМА

285. К сожалению, такие явления, как ксенофобия и расизм являются очень древними и присутствуют на нашем континенте гораздо дольше, чем демократия и понимание необходимости защиты прав человека. Одной из основ прав человека является принцип равенства между людьми и запрет на любую дискриминацию по признаку расы, религии, национальности или принадлежности к группе меньшинства, будь то меньшинства этнического, религиозного или сексуального. Совет Европы и был создан для защиты этих прав и борьбы с ксенофобией и расизмом. В Европе, которая преодолевала последствия нацистского варварства, такая борьба стала неоспоримым требованием для утверждения демократии на нашем старом континенте. С тех пор мы прошли длинный путь, но нам так и не удалось окончательно искоренить в наших обществах идеи ксенофобии и расизма. Более того, в кризисные моменты, в периоды трудностей или принятия сложных решений эти явления вновь выходят на поверхность и отравляют демократическую жизнь. Именно поэтому нам нужно оставаться бдительными и всегда быть готовыми к тому, чтобы противодействовать этим явлениям.
286. К сожалению, не является исключением в этом отношении и Российская Федерация. Повседневной реальностью этой страны стала ксенофобия и то, что ее сопровождает, – выражение все более ярого национализма. И если между различными этническими меньшинствами традиционно существует доброе согласие, происки некоторых групп или отдельных лиц подрывают сами основы такого согласия. Поэтому все российское общество должно активно реагировать на рост ксенофобии и расизма. Всем сознательным гражданам необходимо принять участие в борьбе против этого зла.
287. Главную и самую активную роль должны в этом играть правоохранительные органы и прокуратура. Однако не только от них зависит успех борьбы. Уполномоченный по правам человека, Совет по развитию гражданского общества, различные НПО, СМИ и простые граждане – все должны объединить свои усилия, для того чтобы остановить опасные националистические тенденции. Местные и региональные руководители, с которыми я встречался, говорили мне о своем стремлении преодолеть это все более тревожное явление. Они заверили меня, что принимаются все возможные меры, для того чтобы арестовывать и наказывать тех лиц, которые осуществляют акты расизма и ксенофобии. Такое пробуждение российского общества перед лицом опасности ксенофобии будет означать возвращение России к ее вечным идеалам – к дружбе между народами, объединенными в этой великой стране; дружбе, которая позволила им добиться огромного прогресса, признаваемого всем человечеством.

288. Говоря об этой проблеме, представители ряда НПО подчеркивали, что некоторые руководители правоохранительных или прокуратуры иногда минимизируют серьезность этих дел. Другие представители НПО предоставили нам информацию о дискриминации и насилии со стороны представителей правоохранительных органов при осуществлении своей работы в отношении лиц, принадлежащих по внешним признакам к меньшинствам или этническим группам, которые часто становятся жертвами нападений ксенофобного характера.
289. Во время моей беседы с министром внутренних дел он уверил меня в том, что предпринимаются все меры для того, чтобы положить конец такой практике. Новым шагом стали недавно принятые юридические нормы в этой области; однако они не смогли прекратить распространение актов ксенофобии. Исходя из этого, я считаю, что власти должны усилить бдительность и использовать существующие юридические рамки, для того чтобы запрещать любые проявления ксенофобии или расизма.

1. Юридические и административные рамки борьбы с ксенофобией

290. В Конституции Российской Федерации провозглашается полное равенство всех граждан, независимо от их этнической, национальной или религиозной принадлежности. В Конституциях или уставах всех административных образований, входящих в состав Российской Федерации, предусматривается комплекс мер по борьбе с дискриминацией расистского характера.
291. Помимо этого, Российская Федерация, без сомнения, усилила юридические механизмы по борьбе с экстремизмом любого характера. Положения, содержащиеся в Уголовном кодексе, принятом в 1997 году, усиливают наказание лиц, совершающих акты, вызванные расистскими или ксенофобными мотивами. В этой связи следует напомнить о статьях 136 и 282 Уголовного кодекса, которые являются основополагающими в этой области. Наконец, принятие в 2002 году Закона о борьбе с экстремизмом стало новым этапом по сдерживанию ксенофобии и борьбе с распространением этого явления.
292. Помимо усиления правовых норм Российская Федерация в 2001 году приняла федеральную программу по информированию населения и воспитательным мерам в области толерантности с целью предотвращения распространения экстремизма. Эта программа в первую очередь ориентирована на подростков и молодых людей, которые, увы, самыми первыми поддаются идеологии ксенофобного характера.
293. На своем уровне местные региональные органы власти приняли ряд инициатив, задачи которых соответствуют федеральной программе. В этой сфере основным направлением воспитания в духе противодействия ксенофобии стали школы. Усиление этой работы свидетельствует об осознании серьезности проблемы. Однако эти действия, к сожалению, оказались недостаточными для того, чтобы предупредить увеличение

количества актов ксенофобного характера.

2. Основные группы людей, которые становятся жертвами ксенофобии

294. Во время визита меня информировали об осязательном и вызывающем тревогу увеличении актов ксенофобии в отношении некоторых групп населения. Согласно информации, полученной от представителей гражданского общества, группы людей, становящиеся жертвой этого явления, принадлежат к тем общинам, которые в течение длительного времени сталкивались с отношениями ксенофобного характера со стороны своих сограждан, а также к тем общинам, которые стали объектом расистских выступлений в последнее время, как например, выходцы из региона Северного Кавказа и Средней Азии. Это явление связано с событиями в Чеченской Республике и с террористическими актами. Однако речь не идет о безусловной причинно-следственной связи. Ксенофобия отражается на представителях меньшинств с ярко выраженной «южной» внешностью, на мигрантах, иностранцах и представителях еврейской общины.

а. Еврейская община

295. Антисемитизм остается болезненной проблемой российского общества. Еврейская община существует в России уже несколько сот лет, и лица еврейского происхождения всегда воспринимали эту страну своей Родиной, давшую возможность многим из них реализовать себя в профессиональном и личном плане. При этом антисемитские настроения всегда присутствовали в части общества и нередко искусственно подпитывались властью, нуждающейся в некоем «козле отпущения», для того чтобы возложить на эту группу ответственность за разные провалы действий или бездействия самих властей. Так происходило в царской империи, так повторялось и в советский период на определенных этапах его истории.

296. Новое российское демократическое государство, пришедшее на смену советскому режиму, впервые полностью положило конец любой дискриминации в отношении еврейского населения. Религиозное и культурное возрождение еврейской общины в начале 1990-х годов обновило ее жизнь. Те времена, когда отметка «еврей», значащаяся в паспорте российского гражданина, означала для него ряд запретов, были окончательно отброшены в прошлое. В городах России вновь появились синагоги и общинные центры, стало возможно вести обучение и на иврите, и на идише, самым обычным явлением стали контакты с европейскими и всемирными еврейскими организациями. Вышли из подполья еврейская музыка, которую теперь можно услышать везде и в любое время. Прогресс в этой области впечатляющий, и с этим можно лишь поздравить российские власти.

297. Во время встречи с главным раввином России Берлом Лазаром он подтвердил мне, что у еврейской общины существуют добрые отношения с федеральными и региональными властями страны. На меня произвел большое впечатление новый общинный центр в Москве, расположенный в Марьиной роще, построенный на том самом месте, где несколько лет тому назад в результате

поджога сгорела старая синагога. Я также посетил общинный центр и синагогу в городе Казани, где встречался с членами еврейской общины. Все мне говорили о добрых отношениях с региональными властями и возможностью полноценно жить в своей общине.

298. Однако все эти замечательные успехи не искоренили антисемитские настроения, существующие у части российского общества. Основанные на возникших на протяжении всей истории стереотипах, поддерживаемых некоторыми экстремистскими партиями и группами, информация о которых распространяется в СМИ, такие настроения отражаются в высказываниях, в актах насилия, а также в использовании символов и лозунгов явно фашистского толка.
299. Террористические акты против синагог, осквернение еврейских кладбищ, нападения на людей – вот те серьезные и заслуживающие осуждения акты, которые распространяются во многих регионах Российской Федерации. И это вызывает настоящий шок, тем более потому, что Россия сыграла решающую роль в разгроме нацистского режима и в освобождении нашего континента от «коричневой чумы».
300. По мнению моих собеседников, тех, кто сеют ненависть, вдохновляет явное отсутствие наказаний в отношении экстремистских групп или лиц, призывающих к ненависти, распространяющих листовки, позволяющих себе антисемитские высказывания и прибегающих к насилию. Впрочем, складывается впечатление, что в последнее время антисемитские выпады приняли новый оборот, поскольку ряд публичных заявлений, антисемитская подоплека которых не вызывает каких-либо сомнений, был сделан политическими деятелями, в том числе и депутатами Думы. Помимо этого, антисемитские высказывания появляются в прессе и на телевидении, причем свободно и открыто. И это недопустимо, поскольку явно подрывает наши ценности и при этом противоречит национальному законодательству и действующим международным договорам. Я призываю компетентные органы власти принять срочные меры для того, чтобы положить конец подобным действиям и преследовать тех, кто их совершает.

в. Группа населения - выходцы с Кавказа

301. В течение последнего десятилетия в России появилось еще одно явление, вызывающее беспокойство. Речь идет о чувстве недоверия, и даже ненависти и презрения в отношении лиц, являющихся выходцами с Кавказа. Эти тенденции с большой силой начали проявляться после распада Советского Союза и началом событий в Чеченской Республике. Первой группой населения, столкнувшейся с распространяющейся ксенофобией, были чеченцы, проживающие в регионах Федерации. Часто речь идет о людях, вынужденных покинуть свою республику в результате имевших там место событий, когда они были вынуждены искать убежища вдали от войны в других регионах своей страны. Многие из них помимо того, что были вынуждены все бросить, а их жизнь была разрушена, стали прямой жертвой дискриминации, насилия и преследований расистского толка.

302. Неприемлемым является и тот факт, что в некоторых статьях в прессе или в телевизионных передачах авторы позволяют себе приравнивать представителей целого народа или группы людей из определенного региона, а именно Кавказа, к авторам тех террористических актов, которые повергли в траур всю Россию. Вновь появились даже старые выражения, приобретшие теперь новый смысл. Ныне говорят о «лицах кавказской национальности» как некогда в прошлом, в худшие времена советского тоталитаризма, говорили о «лицах еврейской национальности», для того чтобы не называть открыто их происхождение. Возвращаются старые стереотипы, которые облачают в прежние одежды, и которые по-прежнему не удастся выбросить на помойку истории.
303. Пропаганда направлена на кавказцев-мусульман, которых выдают за «естественных пособников террористов». Такое распространение стереотипов против мусульман, дополняющееся образом «терроризма с мусульманским лицом», присутствует в СМИ и в высказываниях ряда политических деятелей после террористических актов, потрясших Россию, что приводит к антимусульманским настроениям. По всей Российской Федерации на стенах домов появляются антимусульманские надписи, сопровождающиеся фашистской символикой. Увеличивается количество случаев надругательства над мусульманскими кладбищами. Эти акты отражают повседневный расизм, очень тревожный в нынешнем контексте, и затрагивающий не только мусульман.
304. Всех мусульман идентифицируют с кавказцами, и как последние они становятся жертвами слепого насилия и «ответных мер» со стороны экстремистских групп. Так, например, в октябре 2004 года в пригороде Москвы было совершено нападение на двух узбеков; один из них скончался, а другой был госпитализирован в тяжелом состоянии. Незадолго до этого в Санкт-Петербурге была забита до смерти таджикская девочка, а в Свердловской области пятнадцать болельщиков-скинхедов напали на двух таджиков. Помимо этого в таких общественных местах, как метро, рынки или парки происходят нападения явно расистского характера. Россия, так же, как и большинство других стран, страдает от хулиганства на спортивных мероприятиях. И в этом случае наблюдаются словесные и физические нападки на выходцев с Кавказа.
305. Надо признать, что власти реагируют на эти уголовные выходки и стремятся положить им конец. Так, например, убийцы таджикской девочки были арестованы, преданы суду и осуждены в Санкт-Петербурге, что само по себе очень позитивно. Но работу по наказанию за такие преступления необходимо ускорить. Помимо этого особое внимание необходимо уделять осуществлению воспитательной работы на всех уровнях общества, поскольку речь идет о его будущем. Это дело всех и каждого!

с. Мигранты и иностранцы

306. Сложная социально-экономическая ситуация и всплеск русского национализма питают негативное отношение и ненависть в отношении мигрантов и иностранцев. Угрозы, преследования, насилие затрагивают все

меньшинства с явными внешними признаками, в первую очередь африканцев, но не обходят стороной и выходцев из Азии.

307. В ноябре 2003 года преступный поджог общежития студентов-иностранцев на юго-западе Москвы привел к гибели тридцати шести из них, в основном выходцев из Африки и Китая. В 2004 году в Санкт-Петербурге скончался студент из Вьетнама, которого избили около пятнадцати скинхедов. Спустя несколько дней от полученных ран скончался гражданин Китая, на которого напали двое пьяных молодых людей.
308. Подобное положение создает обостренное чувство отсутствия безопасности среди мигрантов и иностранцев, и это чувство усиливается в результате относительной безнаказанности, которой пользуются лица, совершающие ксенофобные акты.

d. Сексуальные меньшинства

309. На протяжении последних лет в Российской Федерации высокими темпами продолжает развиваться гомофобия. Высказывания представителей православной церкви и других религий, акции со стороны казаков на Юге России и экстремистских групп представляют собой ярые нападки на гомосексуалистов.
310. Если акты ксенофобии в первую очередь ранее отмечались в Москве, в Санкт-Петербурге и Краснодарском крае, то теперь они распространяются и по всей стране. Об этом свидетельствует все чаще происходящие акты насилия в отношении вышеуказанных групп и роль в этой связи националистических движений.
311. Я был шокирован новостью, полученной от НПО, а также из прессы, что группа российских депутатов, включая видных членов Думы, в том числе и руководителей некоторых политических групп, недавно выдвинула проект закона, восстанавливающий уголовное наказание за гомосексуализм. Такая позиция противоречит свободам, закрепленным в конвенции, и отражает тенденцию авторитаризма и даже популизма. Надеюсь, что российские парламентарии смогут воспрепятствовать таким тенденциям, если подобное предложение не будет снято самими же авторами.

3. Публичные проявления ксенофобии

312. Действия ксенофобного и расистского характера редко предпринимаются отдельными людьми. Они являются результатом деятельности экстремистских групп. Эти группы прежде всего придерживаются крайне правой идеологии и демонстрируют крайний национализм, выдвигая популистские лозунги и обращаясь к самым низменным инстинктам определенной части населения. Лозунги типа «Россия для русских» получают определенный отклик, особенно среди молодежи, которая очень восприимчива к экстремистским идеям. Это вызывает у меня обеспокоенность, тем более что экстремистские группы, подобные скинхедам, являются не единственными, кто придерживается идей

национализма и развивает религиозную нетерпимость.

313. Эти идеи распространяют несколько организаций и партий. В Свердловской области появилась организация «Русское возрождение», после того как распался «Русский национальный союз». Ее представители проводят символические акции, в том числе просачиваются в колонны демонстрантов, распространяя антисемитские лозунги и призывы к насилию против кавказцев. Подобные действия подпитывают стереотипы и страх, а может быть, и способствуют их развитию. Такие организации популяризируют ксенофобию и ненависть по отношению к лицам, принадлежащим к группам, наиболее уязвимым для предрассудков и ксенофобных настроений. В распространении экстремистских идей участвуют и некоторые политики, выступающие с соответствующими заявлениями и инициативами.
314. Некоторые профилактические меры по борьбе с преступностью, принимаемые на местах, основываются на ложных или упрощенных обвинениях, например, всех цыган и таджиков в том, что они торгуют наркотиками, или что все турки-мехетинцы являются преступниками. Не так редко можно услышать в определенной прессе и даже по телевидению, что евреи контролируют все банки и грабят российский народ. Точно так же и лица – выходцы с Кавказа чаще всего идентифицируются с бандитизмом, мафиозной деятельностью, а в последнее время и с исламскими интегритами.
315. Эти огульные обвинения появляются и в прессе. Некоторые СМИ, связанные с крайне правыми или националистическими силами, представляют собой главных поставщиков и распространителей расистской идеологии. Помимо этого, на книжных рынках, процветающих в российских городах, несложно приобрести такие издания, как «Майн кампф» или «Протоколы сионских мудрецов». Однако наибольшую обеспокоенность, с моей точки зрения, вызывают все чаще встречающиеся обращения к ксенофобным чувствам в обычной российской прессе, обращаемой к массовому читателю. В основном эти призывы касаются чеченцев и еврейской общины.
316. Некоторые представители православной церкви также в силу позиций, которые они защищают, способствуют разжиганию националистических настроений и тем самым возбуждают нетерпимость и насилие в отношении других религий и неславянских этнических групп. Это противоречит официальной позиции православной церкви, что было подтверждено мне Святейшим Патриархом Алексием II во время нашей встречи. Он подтвердил то, в чем я и сам был уверен: большая часть русской церкви осуждает ксенофобию и расизм и призывает к взаимному уважению и свободному развитию «традиционных» конфессий в России.

4. Ксенофобия и дискриминация

317. Я получил информацию о положении некоторых выходцев с Кавказа, проживающих в других регионах Российской Федерации, сталкивающихся с многочисленными трудностями в отношении доступа к образованию, занятости, жилью, охране здоровья и даже к некоторым общественным

местам. Это же касается и мигрантов, и иностранцев, которым все чаще отказывают в праве на свободное передвижение, о чем мне говорили с осуждением представители вьетнамской общины, проживающей в Республике Татарстан.

318. Хотя больше и не существует графы «национальность» в российских паспортах, ранее играющей главную роль в практике дискриминации, в настоящее время дискриминация связана с проблемами статуса и регистрации. Такое понятие, как «прописка» – обязанность быть зарегистрированным по месту жительства – была признана Конституционным судом противоречащей основному закону, но, тем не менее, она по-прежнему действует, более того, она обязательна в некоторых регионах, в том числе и в Москве, поскольку без нее нельзя получить доступ к жилью, занятости, системе здравоохранения, образованию... В других регионах власти приняли решение отказаться от этого института, унаследованного от советской эпохи, но сразу же заменили его новой формальностью, а именно регистрацией, и похожи они как близнецы. При этом ряд местных административных органов отказывает в регистрации представителям некоторых этнических групп или общинам иностранцев, тем самым произвольно лишая их прав. С другой стороны, мы получили много сведений о том, что процедура регистрации сопровождается в милиции высоким уровнем коррупции.

319. Складывается впечатление, что расизм в целом проявляется прежде всего в поведении правоохранительных органов. Некоторые представители этих органов арестовывают людей только за внешние признаки и совершают в отношении них акты насилия. Борьба с терроризмом, общая атмосфера, сложившаяся после событий 11 сентября, и трагедия в Беслане очень часто служат предлогом для таких действий, которые носят явно расистский характер.

320. Считаю необходимым еще раз подчеркнуть ту тревогу, которую вызывает общий подъем ксенофобии. Главной причиной этого является рост национализма и усиление идеологий, распространяемых партиями и организациями, которые связаны с крайне правыми силами. Я отметил также возрождение напряженности и открытое проявление этнической ненависти между различными общинами. Зачастую речь идет о провокациях, поскольку ничто больше так не угрожает российскому государству, как соблазн ксенофобии и раскол между народами, живущими вместе с незапамятных времен. Именно это я заявил во время пребывания в городе-мученике Беслане на месте невероятной трагедии. И я приветствовал то, что несмотря на все мрачные прогнозы никакие отвратительные провокации не потревожили мир и добрососедство между осетинским и ингушским народами.

VIII. СИТУАЦИЯ В ЧЕЧЕНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

1. История вопроса

321. Я был избран на пост Комиссара в октябре 1999 года, то есть когда начались

события, получившие название «второй чеченской войны». Сразу же после моего избрания на должность я принял решение побывать в Москве и в Чеченской Республике, для того чтобы оценить ситуацию на месте; это была первая поездка Комиссара.

322. В момент моего прибытия в Москву военная кампания, начатая в Чечне федеральными силами после нападения на Дагестане со стороны боевиков, пришедших с сепаратистской территории, была в полном разгаре. Всем было известно, что территория республики была закрыта не только для иностранцев, но и для российских граждан; даже у прессы были трудности в освещении происходивших там событий. Тогда я попросил Министра иностранных дел Российской Федерации господина Игоря Иванова организовать мою поездку в Чечню. Учитывая сложившуюся тогда ситуацию, было понятно, что такое решение принять было нелегко.
323. Однако на следующий же день мне сообщили, что я могу поехать в Чеченскую Республику, и что Российское правительство предоставит в мое распоряжение необходимые средства для организации такой поездки. Если бы в тот момент российские власти не приняли решения уважать полномочия Комиссара и помогать ему, это могло бы отрицательно сказаться на будущем данного института в целом, так как это означало бы, что первое же из посещаемых Комиссаром государств-членов не принимает его всерьез. Однако этого не произошло. Напротив, в соответствии со статьей 6 Резолюции (99) 50 мне была оказана вся необходимая помощь.
324. Во время первого посещения Чечни меня сопровождал господин Юрий Чайка, в то время Генеральный прокурор. Поездка была очень трудной с моральной точки зрения, поскольку мы посетили территорию, разрушенную в результате военного конфликта, нанесшего ущерб в первую очередь гражданскому населению. Мы увидели там отчаяние, человеческие трагедии и смерть. Конфликт этот тогда только разгорался, а его последствия остро ощущаются и по сей день. Мы попали в разгар войны, войны, которая сама по себе является одним из самых серьезных нарушений прав человека, ибо она сеет смерть и отчаяние.
325. Увидев катастрофические последствия войны, я стал, прежде всего, думать о том, как помочь гражданскому населению, условия жизни которого были невыносимыми. После первого же посещения я был поражен отсутствием доверия со стороны гражданских лиц к тем военным, которые находились рядом с ними. Жестокость боев и преступления, совершаемые неконтролируемыми элементами в федеральных войсках, создали пропасть между армией и гражданским населением, которое начало массовый исход в Ингушетию. Для того, чтобы начать возвращение к нормальной ситуации, необходимо было принять меры по обеспечению безопасности гражданского населения. И прежде всего федеративное государство должно было сделать первые шаги для того, чтобы успокоить население, находившееся в полном отчаянии. С учетом этого, я рекомендовал властям создать орган, который собирал бы жалобы населения и мог бы играть роль посредника между гражданами и администрацией, в том числе и военными. Необходимо было принять меры и для того, чтобы преступления не оставались безнаказанными.

В ответ на это создан пост Специального представителя Президента Российской Федерации по защите прав и свобод человека в Чеченской Республике, и на этот пост был назначен господин Каламанов. Также был важен факт, что Совет Европы предоставил в распоряжение Бюро господина Каламанова своих экспертов, которые старались помочь вырабатывать процедуры и методы работы на месте.

326. На протяжении этих лет я пять раз побывал в Чеченской Республике, для того чтобы оценить положение там на месте и постараться помочь гражданскому населению и властям вернуться к нормальному состоянию, а именно к миру.

327. Сразу же после окончания активных военных действий я всегда заявлял, что возвращение к нормальному положению будет возможным лишь при условии выполнения трех задач. Необходимо было создать атмосферу безопасности, в том числе для возвращения беженцев и для того, чтобы положить конец безнаказанности; необходимо было начать политический диалог внутри самого чеченского общества для восстановления гражданского общества и представительной власти в Республике. Наконец, требовалось улучшить материальные условия жизни, что подразумевало экономическое и гражданское восстановление Чечни.

328. Я не хотел бы возвращаться здесь к подробностям всей моей деятельности в Чеченской Республике, поскольку по итогам каждого визита готовился отчет с конкретными рекомендациями. Все эти документы были опубликованы и с ними можно ознакомиться.

329. Таким образом, после создания Бюро спецпредставителя Президента России в Чечне и направления туда экспертов Совета Европы, был обеспечен один из важнейших аспектов их работы, а именно рассмотрение жалоб, направляемых населением в Бюро или через это Бюро в прокуратуру Чечни для поиска пропавших без вести лиц. В ходе моего визита в феврале-марте 2001 года выявилось, что многие из этих дел так и не были прояснены и что у заявителей возникали трудности в отношениях с представителями судебных органов. Тогда я предложил создать специальную комиссию в составе представителей прокуратуры, Бюро господина Каламанова, в том числе и экспертов Совета Европы, а также присутствующих и активно работающих на месте представителей неправительственных организаций. Такая комиссия была создана и в течение некоторого времени работала для того, чтобы ускорить изучение ряда дел. Однако я вынужден констатировать, что проблема исчезновения людей, к сожалению, по-прежнему актуальна и не нашла своего решения. Я вернусь к этой проблеме далее.

330. Уже во время первого посещения Чеченской Республики я убедился в том, что этот ужасный конфликт породил глубокий раскол в чеченском обществе. К несчастью, этими событиями было затронуто все население, и начались они не в 1999 году, а намного раньше. Время так и не смогло стереть образы этой трагедии из моей памяти. Вновь и вновь я вижу тысячи беженцев в Чечне и Ингушетии, женщин, детей, стариков, выживших после бомбардировок их домов, преследуемых памятью о погибших родственниках, окруженных родными, получившими ранения, преследуемыми угрозами со стороны

воюющих сторон; я вспоминаю тех беженцев, которые не были чеченцами, и почти все были изгнаны с территории республики, потеряв фактически все нажитое за жизнь; я вспоминаю ту ужасную тюрьму в Чернокозово, которую мы увидели с господином Чайкой вскоре после того, как она была отбита у чеченских боевиков. Именно тогда я попросил, чтобы ее закрыли или полностью переоборудовали, потому что само пребывание там было настоящей пыткой. Должен признать, что так и было сделано. Я не могу забыть развалины Грозного, апокалиптический образ города-призрака, который я увидел с вертолета в феврале 2001 года, не могу забыть и глаза молодых российских солдат, которые были призваны на срочную военную службу и отправлены сражаться в Чеченскую Республику.

331. Все что я увидел, особенно, в первые годы конфликта, до того как появились признаки некоторого улучшения обстановки, привело меня к мысли о том, что мир не может вернуться в сознание людей, если не будут предприняты усилия по примирению. И чеченское общество должно было пройти через этот этап. Чтобы добиться этого, в ноябре 2001 года по моей инициативе в Страсбурге собрались все представители чеченского гражданского общества, включая и тех, чьи идеи были близки к сепаратистским – безусловно существующим у некоторой части общества – при условии, что они отказываются от идеи продолжения вооруженной борьбы. На этом семинаре присутствовали также представители федеральных властей, местной администрации и федеральных и местных НПО. Встреча позволила приступить к глубокому обсуждению главного вопроса – «Соблюдение и защита прав человека как основа для демократического восстановления Чеченской Республики». В итоговом заявлении, принятом с согласия участников, были предусмотрены механизмы координации усилий прокуратуры, местной администрации и представителей НПО с целью улучшения положения в области безопасности и прав человека в Республике.

332. В начале 2002 года положение в области прав человека оставалось по-прежнему чрезвычайно тревожным и характеризовалось массовыми операциями по зачисткам, проводимыми федеральными силами. Эти операции осуществлялись в отношении целых населенных пунктов, которые блокировались федеральными силами. Зачистки продолжались иногда несколько дней подряд. В то время НПО, работавшие на местах, обращались с жалобами о том, что в результате таких операций имело место большое количество граждан, пропавших без вести. Очень часто людей забирали военные, после чего они исчезали. Дебаты, состоявшиеся в Страсбурге, позволили выявить крайнее отчаяние гражданского населения перед лицом таких преступных методов. В то время представители федеральных органов власти пообещали принять конкретные меры, прекращения подобной ситуации. В марте 2002 года командующий федеральными войсками в Чечне генерал Молтенской издал приказ № 80, получивший известность как «приказ Молтенского», в котором устанавливались правила проведения операций по проверке паспортного режима. Приказом предусматривалось, что любая операция по проверке должна проводиться военными, принадлежность которых к той или иной воинской части должна быть легко определена. Операция должна была проходить в присутствии прокурора, представителей местной администрации старейшин сел. В приказе также говорилось о том,

чтобы номера военных транспортных средств, участвующих в такого рода операциях, должны быть легко распознаваемы. Этот приказ сыграл важную роль в улучшении ситуации, связанной с зачистками.

333. Тем не менее, на всем протяжении первой половины 2002 года представители НПО, работающие на местах, сообщали мне о случаях ареста гражданских лиц военными во время операций по проверке режима проживания и об исчезновении этих людей после ареста. Оказалось, что в большинстве случаев военные отвозили задержанных в неизвестном направлении, часто в места расположения воинских частей. Однако же если речь шла о гражданских лицах, подозреваемых в нарушении закона, их нужно было передавать в руки гражданских прокуроров. Но традиционно гражданские прокуроры не посещают места расположения войск, входящих в ведение военных прокуроров. Военные же прокуроры не имели полномочий для рассмотрения дел, касающихся гражданских лиц.
334. Совершенно очевидно, что возникала проблема противоречия между компетенцией и существующей, и поэтому я озвучил Генеральному прокурору Российской Федерации инициативу. Она была изложена в моей Рекомендации 2/2002 «О некоторых правах, которые должны быть гарантированы при аресте и содержании лиц в результате так называемых операций по «зачистке» в Чеченской Республике Российской Федерации». Я предложил в этом документе создать смешанные рабочие группы, состоящие из гражданского прокурора и прокурора военного, которые могли бы быстро действовать на территории военного объекта, уважая полномочия друг друга. Подобное решение позволило бы преодолеть ситуацию, которая фактически являлась формой отказа в правосудии.
335. Судебные власти последовали этой рекомендации; несколько месяцев спустя прокуратура Чеченской Республики утвердила указание, создав такие смешанные группы.
336. Но при этом ситуация в Чеченской Республике продолжала вызывать большую обеспокоенность. Там по-прежнему царила атмосфера отсутствия безопасности и продолжались исчезновения людей, как в связи с действиями боевиков-сепаратистов, так и представителей федеральных сил. Помимо этого, в соседних регионах, прежде всего в Ингушетии, оставалось очень много беженцев. Эти люди боялись вернуться в Чеченскую Республику, поскольку она по-прежнему управлялась военными; не было предпринято никаких шагов по нормализации политической жизни.
337. В этих условиях федеральные власти и временная администрация выступили с инициативой по разработке проекта Конституции Чеченской Республики и вынесения его на референдум. Возможность проведения референдума в условиях, когда ситуация по-прежнему оставалась очень сложной, долго обсуждалась в чеченском обществе, в гражданском обществе России и международным сообществом. В момент этих обсуждений меня пригласили в Чечню, что позволило мне лично оценить ситуацию.
338. Мне была предоставлена возможность побеседовать с федеральными и

местными руководителями, включая главу администрации господина Ахмата Кадырова. Но самое главное, у меня была возможность встретиться с обычными людьми, как в самой Республике, так и в лагерях в Ингушетии. Меня тогда поразила невероятная усталость населения после долгих лет войны, желание, чтобы война наконец закончилась, стремление вернуться на свои земли и в свои дома, для того чтобы вновь зажить обычной жизнью, отправлять своих детей в школу, более не проводить холодные зимы и удушливые летние месяцы в палатках. Необходимо было предпринимать действия, нужны были какие-либо перемены. И референдум по новой Конституции мог бы ознаменовать начало таких изменений. Исходя из этого, я заявил о том, что положительно отношусь к идее референдума при условии, что он станет первым шагом в последовательной и непрерывной эволюции ситуации. Нужно было, чтобы референдум дал толчок необходимому политическому процессу внутри чеченского общества и помог построить гражданское общество в республике.

339. Референдум, состоявшийся в марте 2003 года, и последовавшие за ним президентские выборы, хотя и сопровождались трудностями и недостатками, тем не менее, породили определенные надежды в чеченском обществе. За последний год ситуация в Чечне начала понемногу улучшаться, хотя по-прежнему остается сложной и хрупкой.

340. К сожалению, надежду на нормализацию обстановки в полной мере реализовать не удалось. Ахмат-Хаджи Кадыров, избранный Президентом республики в 2003 году, стал жертвой покушения 9 мая 2004 года, что вновь усложнило ситуацию. Хотя и признается, что насилие со стороны военных уменьшилось, НПО, действующие на местах, по-прежнему сообщают о частых исчезновениях граждан. Кроме того, операции по зачисткам окончательно не прекратились, и приказ № 80 соблюдается не везде и не всеми. Помимо этого, катастрофическая экономическая ситуация и бедность населения представляют собой очень неблагоприятные факторы для нормализации ситуации. Город Грозный, полностью лежащий в руинах, свидетельствует о том, как срочно необходимо восстановление, поскольку разруха воспринимается как еще одно несправедливое наказание чеченского населения.

2. Нынешний визит

341. В этой обстановке с 23 по 26 сентября 2004 года я вновь побывал в Чеченской республике в рамках моего общего визита в Российскую Федерацию.

а. Необходимость механизмов защиты прав человека

342. Во время этого нового визита я хотел добиться дальнейшего продвижения по пути нормализации в области прав человека при условии продолжения внутричеченского диалога. Особое внимание я уделил функционированию механизмов защиты прав человека, учитывая, что с января 2004 года, в республике больше не было конкретного механизма защиты прав человека, после того как было упразднено Бюро спецпредставителя Президента Российской Федерации по защите прав человека. На самом деле, новая

чеченская Конституция предусматривает создание такого органа как региональный Уполномоченный по правам человека. Но этот пост может быть учрежден только после выборов нового чеченского парламента и принятия парламентом закона об Уполномоченном по правам человека.

343. С учетом этого я с интересом воспринял идею назначения временного уполномоченного до выборов парламента. Эта идея нашла также поддержку со стороны федерального Уполномоченного по правам человека России господина Владимира Лукина. Полагаю, что было бы важно, чтобы у будущего временного уполномоченного по правам человека были широкие полномочия при поддержке не только со стороны властей, но также и зарождающегося гражданского общества и чеченских и федеральных НПО. Важно также, чтобы он перенял наследство, доставшееся от Бюро спецпредставителя Президента, и прежде всего 18000 жалоб, касающихся действий или бездействия властей.

в. Грозненская Конференция

344. Я хотел воспользоваться посещением Чечни для обсуждения работы органа регионального уполномоченного по правам человека в Чечне, основных принципов его деятельности и целей. В этой связи я организовал в Грозном конференцию. Она состоялась 24 сентября 2004 года и была организована совместно с моим бюро и Государственным советом Чеченской Республики. В конференции приняло участие более 70 участников, среди которых были:

- высшее руководство Чечни, в том числе председатель Государственного совета Тауз Джабраилов;
- члены правительства республики;
- представители местных муниципальных властей, в том числе мэры основных городов и руководители большинства районов;
- представители федеральной власти, в том числе заместитель полномочного представителя Президента России в Южном федеральном округе, а также господин Владимир Лукин, федеральный Уполномоченный по правам человека, и Элла Памфилова, председатель Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации;
- представители основных федеральных НПО, таких как «Мемориал», Международная Хельсинская Федерация, «Гражданская взаимопомощь»; госпожа Алексеева, председатель Международной Хельсинской Федерации, господин Орлов, председатель «Мемориала» и госпожа Ганнушкина, председатель организации «Гражданское содействие» также присутствовали на встрече;
- представители основных чеченских НПО, таких как чеченский «Мемориал», «Эхо войны», «Матери Чечни».

345. Следует отметить, что некоторые из принявших участие в конференции НПО имеют репутацию организаций, которые разделяют мнения тех, кто выражает свою враждебность по отношению к нынешнему чеченскому режиму и заявляют о своей близости к идеям, выдвигаемым сепаратистами. Чеченские власти, зная об их идеях и политических предпочтениях, тем не менее, не возражали против их присутствия.

346. Участие в конференции было очень активным. Обсуждалась нынешняя ситуация, роль институтов защиты прав человека в создании и консолидации чеченского общества, а также нарушения прав человека, проблемы исчезновения людей и борьбы с безнаказанностью. Поднимались и вопросы, касающиеся самой природы и главных направлений деятельности будущего института регионального Уполномоченного по правам человека Чеченской Республики, будущий закон и сроки создания этого органа в республике. Участники единодушно высказали мнение о том, что чеченское общество нуждается в настоящем органе по защите прав человека.
347. В конце конференции организаторы, представляющие Государственный совет, выдвинули проект резолюции конференции. Этот смелый текст описывает нынешнюю ситуацию в Чечне без прикрас. После острых обсуждений с НПО в проект были внесены поправки, и в нем были изложены определенные задачи для будущего уполномоченного по правам человека и для отношений между властями и гражданским обществом. До выборов в парламент, как говорится в тексте, будет назначен временный уполномоченный. 28 октября 2004 года мы узнали, что накануне был назначен временный уполномоченный по правам человека Чечни.
348. На следующий день после конференции я встретился с новым Президентом Чеченской республики господином Алу Алхановым, который заявил, что на него произвели впечатление результаты этой конференции. Он сказал мне, что хотел принять резолюцию конференции в качестве «дорожной карты» для своих действий в области прав человека. Об этих решениях он говорил как о «Грозненской декларации».

3. Перспективы работы в Чеченской Республике

349. Как я уже сказал, несмотря на некоторые улучшения, ситуация остается трудной. Мне было особенно больно увидеть Грозный практически в том же состоянии, что во время моего предыдущего визита, то есть в руинах.
350. Вынужден констатировать, что восстановительные работы практически не начались. И хотя я смог посетить помещения банка, ответственного за выплаты компенсаций лицам, понесшим ущерб, граждане, с которыми я смог побеседовать на месте, сказали мне, что процесс выдачи компенсаций остается по-прежнему длительным и сложным. Помимо этого, я получил много жалоб в отношении коррупции, связанной с выплатой компенсации. Но и в этом отношении мои собеседники из той толпы, которая находилась в помещении банка, уверили меня, что положение улучшается. По их словам, если раньше для получения компенсации нужно было оплатить половину суммы в качестве взятки, то сегодня «комиссионные» составляют «только» 30%. Надеюсь, что этой неприемлемой практике будет незамедлительно положен конец.
351. Во время беседы с Президентом Алхановым мы также договорились определить некоторые приоритеты среди основных целей, которые могут быть достигнуты в Чеченской Республике с помощью Совета Европы, а именно:

- контроль над ситуацией, связанной с исчезновением людей, и борьба с безнаказанностью;
- сотрудничество с целью оказания помощи по созданию нормальных условий для построения гражданского общества в целях подготовки будущих парламентских выборов;
- сотрудничество по защите и улучшению имиджа выходцев с Кавказа в целом и чеченцев в частности на всей территории России.

352. Для достижения этих приоритетных целей будет осуществляться совместная деятельность, а продвижение вперед по этим направлениям будет периодически оцениваться Комиссаром. Некоторые области заслуживают особого внимания.

а. Борьба с безнаказанностью

353. Меня информировали о том, что даже если количество пропавших без вести и снизилось, тем не менее, эта проблема остается актуальной. Как представляется, такие исчезновения людей связаны с тремя причинами: боевики, которые скрываются в горах, похищают людей в ходе террористических акций; некоторые люди исчезают, поскольку их похищают преступные группы, стремящиеся получить выкуп; однако очевидно, что и федеральные силы, и чеченская милиция также связаны с подобной преступной деятельностью. Пропаж без вести людей, кто бы ни нес за это ответственность, является неприемлемой. Этой практике должен быть положен конец, а те, кто это совершает, должны быть арестованы и предстать перед судом, кто бы они ни были.

354. Помимо этого, пропавших без вести людей необходимо разыскать, и такие случаи должны быть расследованы. Я полон решимости продолжить свою работу с заместителем Генерального прокурора Российской Федерации господином Фридинским в отношении тех дел, которые были заведены в связи с пропажей без вести людей. Во время своих бесед с заместителем прокурора Чеченской Республики я был проинформирован о том, что после восстановления российского правового порядка в Чеченской Республике было возбуждено 1749 уголовных дел в отношении 2400 исчезнувших. Большая часть этих расследований была приостановлена, и это совершенно неприемлемо. Мир не сможет быть полностью восстановлен, пока не прояснена судьба пропавших без вести. Необходимо, чтобы семьи узнали о том, где находятся те, кто остался в живых, и в крайнем случае вернуть тела погибших.

355. Господин Фридинский обещал мне, что приостановленные дела будут пересматриваться одно за другим. Этот пересмотр начнется с самых последних дел, относящихся к периоду 2003-2004 гг. В этой связи у меня недавно состоялась встреча с Генеральным прокурором Российской Федерации г-ном Владимиром Устиновым.

356. К сожалению, большая часть пропавших без вести людей погибла. Одной из

главных трудностей в этой связи является идентификация тел пропавших без вести. По просьбе чеченских властей Совет Европы мог бы оказать им помощь путем изыскания финансирования для создания в Чеченской Республике лаборатории по проведению судебно-медицинской экспертизы с целью идентификации тел. При этом лица, которые будут работать в этих лабораториях, должны пройти соответствующую подготовку.

b. Развитие гражданского общества

357. Необходимо развивать гражданское общество, поскольку только оно сможет преодолеть последствия войны. В этом контексте чрезвычайно важно, чтобы выборы парламента Чеченской Республики прошли демократическим путем. Эти выборы могут принести положительные результаты только в том случае, если все действующие политические силы, которые согласны строить мир и отвергают вооруженную борьбу, могли бы принять участие в избирательной компании и быть избранными.

358. Развитие гражданского общества могло бы помочь в создании органа временного Уполномоченного по правам человека Чеченской республике. Комиссар и Совет Европы в целом должны оказать содействие этому новому временному органу, который мог бы стать основным институтом в сфере защиты прав человека, пока не будет избран новый чеченский парламент и не будет принят закон об уполномоченном по правам человека. С учетом этого и в рамках совместной программы Совета Европы и Европейского Союза я предложил чеченскому омбудсману сотрудничество по созданию его Бюро помощь на начальных этапах деятельности.

c. Необходимость экономического восстановления

359. Когда идешь по улицам Грозного и видишь вокруг руины, то понимаешь, что мир сможет воцариться вновь только тогда, когда начнется настоящее восстановление. В тот день, когда на улицах Грозного появятся подъемные краны, бульдозеры и экскаваторы, а машинам станет трудно проехать из-застроек, а не из-за танков, то тогда население поймет, что жизнь возвращается и что можно вновь строить проекты на будущее.

360. Я надеюсь, что такое время настанет очень быстро. Федеральная власть должна предпринять дополнительные усилия и выделить Чеченской республике необходимые средства. При этом, конечно же, нужно сделать так, чтобы эти суммы не были украдены и не использовались на другие цели, а чтобы они работали на осуществление поставленных задач.

d. Посещение ИВС « ОРБ-2 »

361. Во время конференции представители НПО сообщили мне о своих опасениях в отношении положения в изоляторе временного содержания, в котором находятся на первом этапе после ареста лица, подозреваемые в преступлениях, связанных с терроризмом. Речь идет об ОРБ-2, которое относится к ведению антитеррористических подразделений министерства внутренних дел

Российской Федерации. По сообщениям моих собеседников, те лица, которые находились в этом изоляторе, подвергались жестокому обращению, и условия содержания там были очень тяжелые; помимо этого, эти лица содержались там в течение очень длительного времени, превышающего сроки, разрешенные законом.

362. Меня обеспокоила эта информация, и я попросил власти предоставить мне возможность посетить это учреждение. Такая возможность мне была предоставлена без особых проблем. На следующий день я побывал в этом учреждении, в сопровождении госпожи Памфиловой и господина Лукина.

363. Нас встретил начальник ОРБ-2, сказавший, что может представить нам дела на 15 человек, которые содержались в то время в данном учреждении, и что мы могли бы с ними встретиться, если того пожелаем. Мне были представлены эти дела, но я решил с ними не знакомиться, поскольку в мои функции не входит вмешиваться в ход следствия. Мы сразу же прошли в помещение, где содержатся задержанные.

364. Я попросил, чтобы мне открыли некоторые камеры; смог посетить и поговорить с теми, кто там находился. Условия в камерах нельзя назвать хорошими, хотя они и не отличались от большинства других ИВС, которые я посетил и о которых я рассказывал выше. Лица, содержащиеся под стражей, с которыми я поговорил, сообщили мне, что у всех у них есть адвокат. С другой стороны, у них, как оказалось, нет возможности совершать прогулки, поэтому круглые сутки они находились в камерах. Я не получил жалоб на плохое обращение. Однако у меня сложилось впечатление, что те лица, с которыми я говорил, не выражали свободно свое мнение, хотя мы с ними и находились в камере без посторонних.

365. При этом я узнал, что все лица, содержащиеся в данном ИВС, находились там более 10 дней, хотя это максимально разрешенный законом срок. Некоторые находились там четыре месяца и более, что намного превышает законные сроки. Начальник изолятора такой факт признал, но сослался на требования следствия и особые обстоятельства. Я не намерен здесь выносить свое суждение по существу данных дел, но полагаю, что закон должен соблюдаться, и процессуальные нормы выполняться в отношении всех заключенных, независимо от того преступления, в котором они обвиняются. И только так можно построить правовое государство.

IX. СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ВООРУЖЕННЫХ СИЛАХ

1. Общая ситуация

366. Вооруженные силы являются важной составной частью любого демократического общества. Независимо от конкретных задач, которые перед ними ставятся и связанных с этим особенностей, вооруженные силы должны применять те же демократические нормы, что и другие институты общества, идет ли речь о правах или об обязанностях. Во время визита я стремился изучить состояние прав человека в российской армии. Это не было моим

первым контактом с российскими военными. Ранее мне уже доводилось встречаться с представителями вооруженных сил, как во время моих посещений Чеченской Республики, так и в ходе организованной нами в Москве конференции на тему «Соблюдение прав человека в вооруженных силах».

367. На этот раз я хотел составить мнение о прохождении срочной службы и условиях жизни солдат и офицеров. В ходе подготовки данного визита мы выразили пожелание посетить некоторые воинские части или военкоматы, расположенные в различных регионах, для того чтобы составить мнение о ситуации в целом. Так, мы побывали в расположении железнодорожных войск в Хабаровске, в воинской части внутренних войск в Казани, а также в подразделениях вооруженных сил в Чеченской Республике. Помимо этого, мы посетили военную прокуратуру Краснореченского гарнизона под Хабаровском, а также военный комиссариат в Казани.

368. Одновременно, нам удалось встретиться с представителями гражданского общества, ведущими активную работу в этой области. В этой связи я хотел бы, прежде всего, сказать о Комитете солдатских матерей, НПО, которая широко известна своей откровенной позицией и постоянной поддержкой военнослужащих и их семей. Данная НПО представляет собой федерацию, автономные отделения которой представлены в большинстве российских регионов. Членам НПО удалось во многом завоевать доверие со стороны офицеров и солдат, и эта организация стремится оказать им помощь в трудные моменты. Кстати, в воинских частях, которые я посетил, имелись вполне доступные рядовому составу контактные номера данного учреждения, и это свидетельствует о хорошем уровне отношений между этой организацией и командованием вооруженных сил. Более того, во время нашего посещения военной части в Хабаровске госпожа Валентина Решеткина, председатель Комитета солдатских матерей Хабаровского края, сопровождала нас в течение всего нашего пребывания на военных объектах.

2. Обязательная воинская повинность

369. Федеральный закон от 28 марта 1998 года «О воинской обязанности и военной службе» устанавливает, что военная служба является обязанностью для всех граждан мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет. Обычная продолжительность военной службы составляет два года; однако существуют некоторые исключения. Призывники призываются во все рода войск, а также в подразделения, подчиненные министерству внутренних дел. Каждый год в различных административных образованиях Российской Федерации проходит два этапа призыва в армию.

370. В год призывается примерно 400 000 молодых людей в возрасте от 18 до 27 лет. При этом социологический анализ вооруженных сил показывает, что большинство призывников принадлежит к наименее обеспеченным социальным слоям российского общества. Создается впечатление, что молодым людям из более-менее обеспеченных семей удастся избежать военной службы, используя связи своих родителей или благодаря подкупу призывной комиссии и врачей. Об этих фактах рассказывали нам как

представители НПО, так и командования вооруженных сил, в том числе и сам Министр обороны. Таким образом, в основном в ряды вооруженных сил России попадают наиболее уязвимые молодые люди, которые менее всего способны защитить свои права.

371. Жизнь в армии, конечно, трудная, и адаптация молодых людей к новым правилам жизни проходит иногда с трудом. Помимо трудностей, связанных с изменением условий жизни и среды, с необходимостью подчиняться военной дисциплине, некоторые молодые призывники сталкиваются с серьезными проблемами здоровья. Так, во время бесед с офицерами нам было сказано, что все больше молодых людей прибывают в армию в состоянии крайнего недоедания и должны на первом этапе пройти курс оздоровления, для того чтобы быть физически способными начать военную подготовку. Другие молодые люди сталкиваются с серьезными психологическими проблемами. В течение первого года службы некоторые призывники дезертируют. Таким образом они демонстрируют свой отказ продолжать обязательную военную службу и убегают от тех трудных условий, в которых она проходит. Помимо этого, по данным, которые были предоставлены нам военным комиссаром города Казани, от 5 до 7% молодых людей не приходят на призыв; это – официальная статистика, а в реальности, вероятно, эта цифра еще больше.

372. Для того, чтобы добиться реального соблюдения прав человека в вооруженных силах, еще предстоит пройти долгий путь, хотя в некоторых областях и наблюдается определенный прогресс. Несколько источников информации, в том числе НПО, утверждают, что самые основные права солдат не всегда соблюдаются. В первую очередь это касается бытовых условий. Так, например, в ходе посещения военных частей я видел места, где условия жизни солдат были достаточно хорошими, но в других местах материальные условия были тяжелыми. Помимо этого, серьезной проблемой является насилие, связанное с дедовщиной, что усиливается в результате бездействия командиров.

а. Нарушения прав военнослужащих, связанные с физическим и психологическим насилием

373. Собранная документация и беседы, состоявшиеся во время визита, позволили мне оценить масштабы актов, связанных с дедовщиной. В основном этот феномен затрагивает молодых призывников, которые служат первый год. Если некоторые командиры следят за тем, чтобы в их подразделениях строго соблюдался военный устав, то многие просто-напросто закрывают глаза на такие акты и прямо или косвенно не препятствуют этой практике, пришедшей из уголовного мира, поскольку считают, что это позволяет им обеспечить относительный порядок среди военнослужащих. Однако такой порядок основан на насилии и, скорее, связан с тюремным миром, а не со славными традициями российской армии.

374. Согласно тем описаниям, которыми поделились со мной мои собеседники, мир дедовщины просто ужасен. Так, в некоторых подразделениях в любой момент жизнь молодого солдата сопровождается издевательствами, унижением и насилием. Молодые призывники обязаны подчиняться приказам,

прихотям и желаниям тех, кто служит дольше. У них постоянно воруют личные вещи, вымогают деньги и сигареты; их лишают пищи, мешают спать ночью или будят посреди ночи для совершения ритуалов – как бессмысленных, так и унижительных. Молодые военнослужащие особенно боятся наступления ночи. Кроме того, солдаты, которым предстоит в скором времени демобилизация, заставляют молодых военнослужащих выполнять за себя хозяйственные работы. Судя по всему, любой отказ или нежелание подчиняться сразу же жестоко наказывается избиением, после чего солдат заставляют выполнять еще более унижительные действия.

375. Подобные уголовные традиции приводят к трагическим последствиям. Например, некоторые солдаты просто не могут выносить такого насилия и, не находя поддержки со стороны офицеров, решают дезертировать. В этом случае в отношении них возбуждается уголовное дело, иногда они сталкиваются с непониманием со стороны своих родителей, которые отправляют их вновь в часть и заставляют завершить военную службу, ибо это считается патриотическим долгом.
376. Другие же совершают необратимые поступки. Самоубийство молодого военнослужащего выражает отчаяние и безнадежность, и многие видят выход только в смерти, которая избавит их от насилия и издевательств. В момент моего визита статистические данные свидетельствовали о небольшом снижении числа самоубийств среди военнослужащих по сравнению с предыдущим годом, при том что общий уровень насилия в регионе Дальнего Востока также снизился в 2004 году на 30% по сравнению с 2003 годом. Однако военная прокуратура этого региона, которая и предоставила мне эти данные, признала существование этой серьезной проблемы и трудностей в преодолении такой тенденции, хотя и было возбуждено несколько уголовных дел в отношении офицеров, которых обвиняли попавшие в беду военнослужащие. В этой связи серьезное беспокойство вызывают данные федеральной военной прокуратуры, согласно которым за первую половину 2004 года от насилия погибло 25 человек.
377. Во время моего посещения Екатеринбурга меня также информировала госпожа Анна Пастухова, представительница «Мемориала», о событиях, имевших место в военном городке № 32 в этой области, где за последние 3-4 месяца до моего посещения при трагических и так и невыясненных обстоятельствах погибло 4 призывника. Согласно полученной информации, смерть этих солдат была вызвана актами насилия. Я считаю, что необходимо, чтобы все обстоятельства этих трагических смертей были выяснены, а ответственные выявлены и предстали перед судом.
378. Данные, предоставляемые НПО, свидетельствуют и о том, что официальные цифры далеки от реальности. Организация Human Rights Watch в своем последнем докладе, опубликованном в октябре 2004 года, заявляет о 35 смертных случаях среди солдат срочной службы в результате насилия и о 109 самоубийствах в первой половине 2004 года. И если, согласно официальной статистике, количество смертных случаев вследствие актов насилия со стороны третьих лиц уменьшается, то число самоубийств значительно выросло, это признается и военной прокуратурой. Эта глубокая и

болезненная проблема накладывается на тяжелейшие бытовые условия большинства военнослужащих, что затрагивает не только молодых солдат, хотя именно они больше всего страдают от таких условий.

b. Материальные условия прохождения службы в армии

i. Трудности, связанные с условиями службы военнослужащих-срочников

379. Последние 15 лет были трудными для армии, точно так же как они были трудными для всего российского общества. Экономический спад, последовавший за разрывом традиционных экономических связей, привел к резкому сокращению финансирования вооруженных сил, что в свою очередь выразилось в резком ухудшении материальных бытовых условий как для рядовых военнослужащих, так и для офицеров.

380. Согласно данным, предоставленным НПО, одной из основных проблем является отсутствие достаточного питания. Продукты питания не отвечают санитарным нормам, установленным федеральным законом о вооруженных силах. Военнослужащих зачастую кормят испорченными или с истекшим сроком давности продуктами крайне низкого качества. В дневном рационе не хватает мяса, сахара и хлеба. Состав дневного рациона почти не меняется, а иногда остается одним и тем же. Все это приводит к болезням, прежде всего к частым случаям отравлений. Конечно, это происходит не везде. По мнению военной прокуратуры Хабаровска, подобная ситуация действительно существовала три или четыре года назад, но с тех пор она меняется. Так, нас информировали, что уже нет смертельных исходов от недоедания и плохого питания.

381. Столовые, которые мы посетили в военных частях в Казани и в Грозном, выглядели очень достойно, а борщ, который я попробовал в Казани, ни в чем не уступал блюдам, приготовленным в хороших московских ресторанах. Однако столовую, которую я видел в Хабаровске, нельзя было назвать столь же современной, а качество пищи, там приготовленной, оставляло желать лучшего.

382. Еще одна болезненная проблема – доступ военнослужащих к медицинской помощи. Согласно НПО, молодые призывники не доверяют медицинской службе и не лечатся. В результате этого некоторые серьезные заболевания приводят к обострению: периодические боли в животе и головные боли становятся хроническими; простая рана может стать источником инфекции и привести к заражению крови. Есть одна распространенная шутка, которая прекрасно отражает эту ситуацию и которую мне несколько раз рассказывали. Солдат приходит к врачу в своей части и говорит, что у него болит зуб и живот, и просит дать лекарство. Врач дает ему таблетку, ломает ее пополам и говорит, что первая половина – это лекарство от зубов, а вторая – от живота. Эта шутка свидетельствует о многом. Действительно, помещения медицинской части, которые я посетил в Хабаровске, удивили меня своим запущенным видом и оборудованием прошлой эпохи.

383. Кроме того, складывается впечатление, что старослужащие или офицеры

часто препятствуют молодым военнослужащим обращаться к врачу. Иногда их даже избивают или заставляют делать еще более трудную работу только за то, что они осмелились попроситься пойти в медицинскую часть. Страх перед дедовщиной, преследования и побои со стороны старослужащих в медицинских отделениях или в военных госпиталях, обязанность больных выполнять хозяйственные работы – все это приводит к тому, что молодые призывники молчат о своих ранах и избегают посещения медицинских служб. Другие же, кому дают разрешение посетить врача своей части, возвращаются в казарму, не получив каких-либо медицинских услуг.

ii. Трудности в жизни офицеров

384. Рядовые военнослужащие не являются единственной категорией, которую за последние пятнадцать лет затронула проблема финансирования. Эта проблема имела серьезные последствия и для офицеров. Во времена советского режима эта категория была привилегированной группой населения, у которой были высокие зарплаты и преимущество при получении жилья.

385. Однако за последние годы произошло головокружительное падение денежного содержания офицеров, а жилищные условия ухудшились катастрофически. Во время визита у нас была возможность обсудить с представителями офицерского состава эти вопросы, и мы почувствовали с их стороны глубокое разочарование в отношении условий прохождения службы. По словам собеседников, одной из самых больших проблем является проблема жилья, особенно для молодых офицеров, которые только что создали семью и лишены нормальных жилищных условий.

386. Эти слова были подтверждены мне Министром обороны во время состоявшейся у нас беседы в Москве. Я передал министру, что во время встреч я столкнулся с чувством недовольства среди офицеров, и он информировал меня о том, что власти взяли на себя обязательство включить этот вопрос в число правительственных приоритетов.

387. При этом я наблюдал, что некоторые инициативы предпринимаются в самих частях вооруженных сил. Так, например, в Хабаровске я посетил жилые дома, построенные на территории воинской части благодаря найденным командованием средствам и предназначенные для размещения молодых офицеров. Я даже смог посетить двухкомнатную квартиру, которая только что была выделена молодому лейтенанту. Мне было очень приятно увидеть, что этот молодой человек, его жена и их ребенок так радуются новому жилью. Думаю, это хороший пример, которому нужно следовать везде, где это возможно.

c. *Практика нецелевого использования деятельности призывников (рабство солдат)*

388. Во время встреч с представителями гражданского общества в ряде регионов Российской Федерации я узнал о существовании такой практики в некоторых военных частях, которую просто трудно себе представить. Речь идет об эксплуатации солдат в качестве рабочих, которых сдают в аренду

нечистоплотные офицеры с целью получения денежной выгоды. Речь идет о таких фактах, которые нужно квалифицировать как современное рабство.

389. Эта отвратительная практика выходит за рамки военных частей. Она затрагивает прежде всего молодых призывников, но может также касаться и старослужащих. Судя по всему, некоторые офицеры отправляют военнослужащих срочной службы на заводы или на стройки к тем «нанимателям», кто лучше всего заплатит им за эксплуатацию бесплатной рабочей силы. Как нам рассказали, с директором завода или стройки заключается напрямую договор, и солдаты из подразделения этого офицера отправляются на работу на определенный срок. Вся или большая часть зарплаты военнослужащих отправляется данному офицеру, который чаще всего использует это на свои личные нужды. Мало того, что происходит незаконное использование рабочей силы солдат, так при этом еще и не соблюдаются никакие трудовые нормы. Так, например, представители Комитетов солдатских матерей рассказали нам, что очень часто рабочий день продолжается намного дольше, чем восемь часов, установленных трудовым кодексом, что солдатам не дают сделать перерыв и даже нормально не кормят в течение дня, поскольку офицеры не хотят, чтобы эти «работники», занимающиеся насильственным трудом, возвращались на обед в казармы.
390. Совершенно очевидно, что такая практика не соответствует правовым рамкам военной службы. При этом ясно, что труд солдат используется из-за сложностей в финансировании военных частей. Впрочем, по мнению моих собеседников, лишь иногда заработанные таким образом деньги используются для потребностей полка, но чаще всего их расхищают на личные нужды коррумпированные офицеры. Кстати, такая практика может принимать самые разные формы – от использования солдат для строительства дач офицеров до работы на частных заводах или на строительстве дорог.
391. Согласно официальным данным, такая практика, подлинные масштабы которой трудно измерить, составляет по крайней мере 1% из уголовных дел, возбуждаемых в вооруженных силах. Комитеты солдатских матерей со своей стороны считают, что факты эти очень распространены. Одновременно надо отметить, что многие офицеры выступают против такого преступного использования рабочей силы солдат, не имеющего ничего общего с долгом, который необходимо выполнять в соответствии с Конституцией. С одной стороны, в беседах, которые у меня состоялись в военной прокуратуре, мне было сказано, что этот орган бдительно следит за всеми сигналами о таких негативных фактах. Так, прокуроры в Хабаровске информировали меня о том, что они возбудили несколько уголовных дел, связанных с эксплуатацией солдат. С другой стороны, некоторые офицеры лично выступают против таких серьезных проступков со стороны своих коллег. Речь идет о смелых поступках, иногда приводящих к драматическим последствиям для этих принципиальных людей.
392. Так, например, во время пребывания в Хабаровске представители НПО рассказывали мне о капитане Матвееве, дело которого получило широкую огласку в крае. Он был капитаном внутренних войск МВД и выступил против своих коллег, которые превратили солдат в рабов. После безуспешных

протестов он обратился через СМИ к общественности. Через несколько дней после этого поступка капитан Матвеев попал в очень сомнительное дорожно-транспортное происшествие, обстоятельства которого представляются туманными. В результате капитан Матвеев был помещен под стражу в СИЗО № 1 Хабаровска. В отношении него было возбуждено уголовное дело.

393. Когда я узнал об этой ситуации, я незамедлительно попросил о встрече с капитаном Матвеевым, тем более что он находился в той тюрьме, которую я посетил. Руководители этого пенитенциарного учреждения не возражали против такой встречи. Итак, госпожа Памфилова и я смогли переговорить с капитаном Матвеевым без присутствия пенитенциарной администрации. Должен сказать, что мы ушли после этой встречи с тяжелым сердцем и ощущением того, что на наших глазах творится несправедливость. Действительно, мы встретились с молодым человеком, которого унизили, но который вел себя очень достойно, офицером, который высоко ценит честь российского офицера и свой долг эту честь защищать, но которого бросили в тюрьму и поместили в одну камеру с уголовниками. По словам моего собеседника, уголовное дело, в котором он обвинялся, было сфабриковано; единственной целью этого дела было заставить его уйти с военной службы за свои критические высказывания и за свою борьбу против обращения солдат в рабство. Кстати, этот молодой человек имеет диплом военного юриста с отличием. Когда мы покидали капитана Матвеева, он заявил нам, что будет бороться за свою репутацию человека и офицера, пусть даже эта борьба и кажется ему заведомо обреченной на поражение.
394. Я был поражен тем, что этот молодой человек находился в тюрьме уже довольно длительное время, хотя обвинения против него были расплывчатыми, а сама процедура расследования достаточно туманная. Госпожа Памфилова также была этим потрясена. Мы подняли этот вопрос в этот же вечер в нашей беседе с депутатом Думы господином Резником, который обещал нам следить за ходом дела.
395. Две недели спустя из прессы мы узнали, что предчувствие капитана Матвеева его не обмануло. По нашей информации, его судили в срочном порядке, приговорили к условному наказанию, а в качестве дополнительной меры запретили ему продолжать службу в вооруженных силах. Его освободили прямо в зале суда, и этот приговор явно удовлетворил тех, кого он критиковал. Впрочем, такого исхода ожидал и сам капитан Матвеев: во время нашей встречи он сказал, что обратится в высшие органы военной юстиции для того, чтобы добиться полной ясности по своему делу. Надеюсь, что в отношении этого смелого молодого офицера правосудие восторжествует, и что министерство внутренних дел прояснит эту темную историю.
396. В целом я полагаю, что практика, о которой здесь было рассказано, является неприемлемой, и что необходимо сделать все для ее прекращения, чтобы армия занималась своим прямым делом, а именно защищала страну.

3. Борьба с насилием и жестоким обращением

397. Количество жалоб касательно издевательств и насилия, становящихся известными, и на основании которых возбуждаются судебные дела, намного меньше по сравнению с почти повсеместно распространенной дедовщиной или рабством солдат. Такое положение вещей объясняется, по моему мнению, двумя факторами. Во-первых, в рядах вооруженных сил России царит закон молчания. Число старослужащих, готовых свидетельствовать, крайне мало, а факты устанавливаются только по самым серьезным правонарушениям и преступлениям. Повседневные издеательства и насилие становятся предметом судебного разбирательства в исключительных случаях. Во-вторых, существует явное бездействие военных властей и прежде всего командиров военных подразделений. Большая часть таких офицеров закрывает глаза на подобную практику, распространенную в подчиненных им подразделениях.
398. Я отметил усилия, предпринимаемые военной прокуратурой и министерством обороны, рассматривающие все жалобы о случаях насилия и издевательств. В первую очередь положить конец этим явлениям стремится в своей работе прокуратура, совместно с министерством обороны осуществляющая программы по информированию офицеров и солдат. Такая подготовка, ориентированная на защиту прав человека, стала, как я понимаю, частью профессиональной подготовки военных. Прокуратура организует также конференции, в которых участвуют судьи, работающие над такого типа делами, и НПО. Она расширила свое сотрудничество с Комитетом солдатских матерей, который, главным образом, собирает свидетельства о жестоким обращении и вскрывает такие факты. Наконец военная прокуратура проводит публично судебные процессы в отношении насилия и издевательств над солдатами.
399. Однако эти инициативы не приносят ожидаемых результатов. Тяжелые бытовые условия службы, юридическая неграмотность офицерского корпуса, укоренившаяся в неформальном кодексе мужского поведения дедовщина, а также коррупция значительно осложняют любую попытку изменить практику и поведение. Исходя из этого, необходимо усилить борьбу против всего этого зла. Тем более, что стремление не предавать гласности такие негативные факты, для того чтобы якобы не вредить репутации армии, выглядят явно нелогично, так как все общество прекрасно знает о том, что происходит на самом деле. Стремление замалчивать факты и особенно ничего не предпринимать, на самом деле усиливает слухи и приводит к тому, что молодежь отказывается идти на военную службу. Напротив, ясная и твердая позиция военного командования, которое признало бы существование этих фактов или заявило бы о том, что они не останутся безнаказанными, могла бы быстро улучшить ситуацию. Однако одной доброй воли недостаточно. Думаю, что власти должны принять все необходимые меры для улучшения финансирования вооруженных сил и следить за тем, чтобы выделяемые средства действительно попадали в вооруженные силы. В этом отношении мне внушила доверие моя долгая беседа с господином Сергеем Ивановым, Министром обороны, в котором я нашел открытого собеседника, уделяющего внимание тем вопросам, которые я ему изложил, не скрывая и не замалчивая все эти проблемы.

4. Военная реформа

400. В статье 59 Конституции России, принятой в 1993 году, гарантируется право на альтернативную службу для любого гражданина, который не желает проходить действительную военную службу в силу своих убеждений или религиозных верований. Однако пришлось ждать почти девять лет, для того чтобы это положение было с юридической точки зрения конкретизировано и закреплено. В самом деле, лишь в июле 2002 года был принят закон об альтернативной службе. То, что так много времени прошло между провозглашением этого права в Конституции и принятием соответствующего закона, объясняется политическими дебатами и медлительностью административной машины. При этом следует признать, что принятие этого закона столкнулось с ожесточенной оппозицией со стороны определенной части общественного мнения и патриотических ассоциаций.
401. Однако если с 1993 по 2002 годы право на альтернативную службу не соблюдалось в силу отсутствия законодательных положений, на практике оно существовало на основе местных или региональных инициатив, хотя это и не было признано военными органами.
402. Федеральный закон об альтернативной военной службе вступил в силу 1 января 2004 года, но не пользуется поддержкой всех военных кругов. Военные часто подчеркивают, что он никак не сказался на таком явлении, как дезертирство до призыва.
403. Если проанализировать закон внимательно, то он вызывает целый ряд вопросов, которые подвергаются критике со стороны ряда НПО, в том числе Комитета солдатских матерей. Так, например, если срочная военная служба продолжается два года, то служба без оружия в руках – три года, а гражданская служба – три с половиной года. Оказывается, что лица, отказывающиеся от военной службы по убеждениям совести, не могут выбрать между службой без оружия в руках и гражданской службой, а это решает министерство обороны. Гражданин, который обратился с просьбой о прохождении альтернативной службы, должен предоставить доказательства своей неспособности проходить срочную службу, в результате чего в ряде случаев были нарушены права призывников. Поддержка Комитета солдатских матерей Хабаровского края, в частности, позволила ряду молодых людей, желающим пройти альтернативную службу, выиграть судебные дела. Наконец, в отличие от частой практики в рамках срочной военной службы, служба без оружия в руках или гражданская служба обязательно должны проходить вне того региона, в которых проживает гражданин. По мнению моих собеседников, альтернативная служба в нынешнем виде является не альтернативой, а скорее наказанием.
404. Исходя из этого, я призываю проанализировать первый год действия закона и сделать все возможное, чтобы он заработал на практике. Альтернативная служба является правом, гарантированным Конституцией, и любой гражданин должен иметь возможность воспользоваться этим правом, но так, чтобы его не

подозревали в отсутствии патриотизма и стремлении избежать выполнения своего долга.

405. Помимо этого, Министр обороны проинформировал меня о том, что цель реформы – усилить долю контрактников в российской армии, что должно позволить сократить вдвое срок службы в армии для призывников начиная с 2008 года.

Х. СВОБОДА РЕЛИГИИ

406. На протяжении всего моего визита я стремился встретиться с представителями различных религиозных общин. Я посетил многочисленные места отправления религиозных культов, в том числе мечеть, церковь и синагогу в Казани, мечеть в Екатеринбурге и синагогу в Москве. До этого я встречался с высшими руководителями трех религий, существующих в России: Патриархом Московским и всея Руси Алексием II, главным муфтием России Равилем Гайнутдином и главным раввином России Берлом Лазаром.
407. Российская Федерация является многоэтнической и многоконфессиональной страной, большинство населения которой – православные (61%), имеется большая доля мусульман (12%). Остальные 27% относятся к общинам с меньшим числом верующих: иудеи представляют 1%, католики примерно 1%, армяне-григориане менее 1%, протестанты – 0,7%... Посещение регионов позволило мне убедиться в том, что между различными религиозными учениями царит общее доброе согласие. Как мне сообщили представители религиозных кругов Краснодарского края во время межконфессиональной встречи, отношения между конфессиями меньшинств такие же хорошие, как и между тремя основными религиями, а именно между православной, мусульманской и армянской.
408. Я всегда считал, что религия является фактором мира и согласия между различными общинами. На меня произвело большое впечатление то мощное религиозное обновление, которое затронуло все конфессии в России в конце 1980-х годов, и что особенно важно, это обновление происходило, как правило, в атмосфере согласия. Я смог убедиться в том, что статья 28 Конституции, которая гарантирует свободу совести и религий, в основном соблюдается. Кстати, этот процесс активно поддерживается на всех уровнях государства. И если в Конституции предусматривается строгое разделение между государством и религией, на федеральном уровне и на уровне регионов оказывается финансовая и материальная помощь различным общинам с целью одновременного развития религии и терпимости.
409. В октябре 2004 года российская Дума приняла закон, предоставляющий религиозным организациям неограниченное право пользования земельными участками, на которых построены здания для отправления религиозного культа. Когда я встречался с губернатором Хабаровского края господином Виктором Ишаевым, он сообщил мне, что область финансирует 15 религиозных учреждений, и что в 2005 году будут построены еврейский культурный центр, синагога и несколько зданий для мусульман, тоже при

содействии местной администрации. Со своей стороны губернатор Свердловской области господин Эдуард Россель представил мне конкретную программу, подготовленную в этой области, по содействию развитию религии и предотвращению каких-либо межобщинных разногласий: было восстановлено 316 культовых сооружений; построено 12 мечетей, а также католическая церковь и синагога – по словам губернатора, это – самая красивая синагога в Российской Федерации. В области создан Совет по делам религии и имеется Дворец искусств, открытый для всех национальностей и для всех видов художественного творчества.

410. Еще более интересен пример Республики Татарстан. Как я уже отмечал, рассказывая о соблюдении прав национальных меньшинств, Татарстан представляет собой настоящую лабораторию, в которой все определяется духом сотрудничества и диалога – эти две ценности поддерживаются как Президентом Республики Татарстан, так и главным муфтием Казани, который представляет религию большинства населения этого региона. Доброе отношение демонстрируется на самом высоком уровне. Во время моего посещения главного храма города, который находится в древнем Казанском Кремле, меня сопровождали митрополит Казани и главный муфтий Казани. Все представители, с которыми я встречался, подчеркивали существование очень хороших отношений с другими конфессиями и с местными властями. В настоящее время Казань представляет собой один из главных центров мусульманской культуры, чему в немалой степени способствует знаменитый Исламский университет. В этом университете проходят обучение учащиеся со всех уголков России. На меня произвел большое впечатление тот факт, что среди слушателей, которых мне представили, был и чеченец.
411. Как в Татарстане, так и в других регионах, религии выполняют не только духовную задачу. Они предоставляют значительную социальную помощь, особенно для самых уязвимых людей (детей, сирот и пожилых людей), и я в этом убедился в Казани. Православная церковь Краснодарского края участвует в борьбе против наркотиков и оказывает помощь детям из неимущих семей. Я хотел бы приветствовать эту работу, благодаря которой различные религии стали важными участниками процесса развития и поддержания гражданского мира, а также и мира социального.
412. В завершение я хотел бы поднять несколько проблем, о которых мне говорили и с которыми я сам встречался. Во-первых, мне сказали, что некоторые религиозные группы, например, «Свидетели Иеговы», сталкиваются с определенной дискриминацией. Все это противоречит Европейской конвенции о защите прав человека, гарантирующей свободу совести и религии, при условии соблюдения общественного порядка. Однако складывается впечатление, что в некоторых регионах это право соблюдается не в полной мере, и что некоторые религиозные общины подвергаются особой дискриминации.
413. Необходимо упомянуть о положении католиков. В мою роль не входит излагать мнение об отношениях между Патриархатом Русской Православной Церкви и Римской Католической Церковью. Однако я смог убедиться в том, что федеральные и местные власти не всегда прислушиваются к католикам

так, как к другим религиям. Я сожалею об этом. В Казани католическая община отправляет свои мессы в маленькой запущенной часовне, поскольку научно-исследовательский институт, который много лет тому назад занял бывшее здание церкви, отказывается его вернуть. Власти обещали помочь в строительстве нового храма, и уже был заложен первый камень. Надеюсь, что в ближайшее время этот проект будет реализован, для того чтобы католическая община Казани наконец смогла получить достойное место для отправления своего культа. Я призываю также различные органы местных и федеральных властей найти аналогичные решения в субъектах Федерации, где возникают такие же проблемы.

414. Наконец, как мне рассказали, православная церковь и министерство образования хотели бы включить в школьную программу обучение основам православной религии. Лично я всегда поддерживал обучение основам религии, поскольку я думаю, что это способствует лучшему пониманию самого себя и своего ближнего. Тем не менее, у меня возникает вопрос, целесообразно ли обучать только православной религиозной культуре в многоэтническом и в многокультурном обществе, тем более в светском государстве. Напоминаю, что ценности светского государства имеют основополагающий характер и являются самой основой свободы совести и религии. Поэтому я призываю федеральные власти дополнительно обдумать эту проблему и снять данный проект, или, в крайнем случае, предусмотреть такой предмет, который бы позволил изучать все религии, представленные на территории России.

XI. СВОБОДА ПРЕССЫ

415. Свобода прессы является одной из тех свобод, которые лучше всего и наиболее наглядно свидетельствуют об уровне демократии в обществе или, напротив, об ее отсутствии. В Российской Федерации такая свобода имеет особо важное значение, учитывая историю этой страны и подавление со стороны тоталитарной власти в эпоху существования советского режима любых попыток со стороны СМИ высказать свободное слово. В нашей памяти жив еще один исторический факт: демократизация Советского Союза, которая известна как «перестройка», началась именно с одной из этих составляющих, т.е. с политики «гласности», что означает свободу слова. Эта политика всегда рассматривалась в российском обществе как одно из наиболее ценных завоеваний, и большинство населения не готово согласиться с какими-либо изменениями в этой сфере.
416. Ныне существующая свобода прессы является результатом целенаправленной политики, осуществлявшейся российскими властями с начала 1990-х годов. В результате этой политики 27 декабря 1991 года был принят Закон о СМИ. Закон этот с нетерпением ждали, он стал результатом борьбы, которую вели с момента провозглашения «гласности» не только журналисты и гражданское общество, но также и все российское общество в целом. Этот документ гарантирует свободу слова всем СМИ и предоставляет права и защиту журналистам при осуществлении их профессиональной деятельности. В Законе также предусматривается, что граждане имеют право на получение

информации. До сегодняшнего дня этот документ остается не только конкретным инструментом осуществления свободы прессы, но и символом российской демократии.

417. Закон имеет твердую демократическую направленность. Он начал осуществляться незамедлительно, обеспечив эффективное развитие свободы прессы. Благодаря закону появилось множество изданий, телевизионных и радиоканалов, которые на первом этапе представляли все политические течения в российском обществе. Этим инструментом воспользовались и различные национальные меньшинства, которые стали широко распространять свой язык и культуру. Став неотъемлемой частью жизни российского общества, закон этот по-прежнему актуален и является маяком для российских СМИ. Кстати, в ходе визита во время многочисленных бесед с представителями прессы, как журналистами, так и руководителями, мне неоднократно заявляли, что для сохранения свободы прессы самое главное – сохранить закон в его нынешнем состоянии и воспротивиться любым попыткам его пересмотра, которые время от времени возникают в думских коридорах.
418. Право на свободу выражения своего мнения и на информацию неразрывно связано с правом граждан получать информацию. В этой связи необходимо констатировать, что в течение 1990-х годов российское общество переживало период быстрого развития так называемых традиционных СМИ, тогда как в начале нового века родилась новая форма СМИ – электронные средства информации. Так, на сегодняшний день насчитывается более 20 000 газет и около 10 000 журналов; 2 500 частных телевизионных компаний и около 100 государственных каналов, которые присутствуют на рынке телевидения и радио.
419. Однако в последние годы появились тревожные тенденции. По мнению международных ассоциаций журналистов, ситуация развивается в неправильном направлении. Многие законы и другие нормативные акты, утвержденные в общем контексте борьбы с терроризмом, ограничивают свободу слова и ликвидируют важнейшие гарантии деятельности журналистов в рамках демократической страны. Эта достойная сожаления тенденция привела даже к некоторым жертвам, поскольку ряд телевизионных компаний, радиостанций и газет были закрыты. Помимо этого, некоторые СМИ сменили владельца и перешли под контроль государства или тех компаний, где главным акционером является само государство. Наконец, Россия относится к тем странам, в которых происходит существенное увеличение нападений и актов насилия в отношении журналистов.
420. До начала моего визита я получил большой объем информации о тех трудностях, с которыми повседневно сталкиваются многие СМИ, начиная с проблем экономического и финансового характера. Исходя из этого, я решил уделить этому вопросу особое внимание на протяжении всей моей поездки. Я попросил своих сотрудников и организаторов визита предусмотреть встречи с журналистами и руководителями прессы везде, где это будет возможно.
421. Я старался проводить регулярные встречи с представителями местной и

региональной прессы во всех регионах, где я побывал. Как правило, эти встречи были организованы в конце моего пребывания в данном регионе. Помимо этого, я постарался на этот раз изменить обычные правила игры при общении с журналистами. Вместо того, чтобы отвечать на их вопросы, я попросил, чтобы мы поменялись ролями и чтобы сами журналисты также отвечали на мои вопросы.

422. После обмена ролями, я постарался узнать мнение представителей местной и региональной прессы, широко представленных на наших встречах, об уровне имеющейся у них свободы в рамках их журналистской деятельности. На меня произвел большое впечатление высокий уровень мобилизации прессы и стремление ее представителей к сохранению и упрочению своих прав, также как и их повседневная борьба за защиту свободы выражения своего мнения. Я видел, в какой степени для журналистов важна тесная взаимосвязь между сохранением свободы прессы и уровнем демократии. При этом такие взаимные связи зависят от конкретных условий и могут принимать различные формы в зависимости от регионов. Но, несмотря на местные трудности, в этих беседах выявилась общая тенденция. К тому же, я смог встретиться с представителями центральной прессы в Москве, для того чтобы сравнить их впечатление с впечатлениями их коллег из регионов. Помимо этого, я провел оценку ситуации благодаря другим источникам информации через диалог с НПО и беседы с представителями разных социально-профессиональных групп, изложивших мне свои оценки и мнения, как в отношении общего контекста, так и конкретных местных условий.

423. Как я понял, помимо тех процессов, которые являются общими для всех российских СМИ, и прежде всего повседневной борьбы за сохранение своей экономической и финансовой независимости, необходимо учитывать различия между положением региональных СМИ и центральными средствами массовой информации. Некоторые проблемы являются общими для всех; в отношении других существуют значительные различия.

1. Центральные СМИ

а. Печатная пресса

424. На основании встречи с главными редакторами крупных российских газет я сделал для себя вывод о том, что многие считают, что после 1991 года свобода слова в печатной прессе остается на высоком уровне. Однако при этом в последнее время сообщалось о ряде случаев давления на журналистов. Последний пример касается главного редактора «Известий» господина Рафа Шакирова, которого отправили в отставку со своего поста после освещения событий в Беслане. Имеется мнение, что это увольнение было наказанием за слишком критическую позицию газеты в отношении управления кризисной ситуацией со стороны российских властей. Свобода печатной прессы является частью тех достижений, которые необходимо сохранить.

425. Среди вышеуказанных трудностей, самые серьезные касаются финансового положения прессы. Большая часть газет в Москве стремится найти различные

источники финансирования, для того чтобы не ставить под угрозу свою независимость и не быть вынужденными искать помощи ни со стороны государства, ни со стороны частных акционеров, в числе которых чаще всего значатся крупные промышленные группы. В этой связи у меня сложилось впечатление, что участие в капитале со стороны промышленных групп воспринимается моими собеседниками как прямой путь к потере независимости; видится как отсутствие барьеров между органами финансового управления и руководством редакционной политики. Если дело обстоит именно так, то необходимо улучшить эту ситуацию и ограничить влияние акционеров на свободу журналистов.

426. Помимо этого, мне изложили особую проблему, которая связана с трудностями в распространении прессы в провинции. По мнению моих собеседников, российское население по-прежнему предпочитает подписку как главный способ доступа к печатной прессе. Однако если распространение прессы в столицах осуществляется на регулярной основе, то в других городах, особенно в Сибири и на Дальнем Востоке, оно сталкивается со значительными трудностями. Подобное положение связано отчасти с достаточной удаленностью этих регионов от центра. Однако при этом нам сказали, что в некоторых городах местная администрация по указанию региональных властей задерживает распространение того или иного органа прессы в зависимости от того, как журналисты освещают деятельность данной администрации. На самом деле мне трудно даже представить, как может существовать такая неприемлемая практика. В любом случае там, где такие факты имеют место, им незамедлительно должен быть положен конец.

б. Телевидение и радиовещание

427. В отличие от только что сказанного о печатной прессе, совершенно иная ситуация складывается в области телевидения и радиовещания, потеря независимости которых вызывает некоторые вопросы. Я столкнулся с растущей обеспокоенностью журналистов, которые сообщали мне либо о закрытии частных каналов, либо о перепродаже или о переходе их под контроль государства. Среди самых известных примеров – канал НТВ, который в 2001 году был перекуплен газовым гигантом «Газпромом», близким к властям, и случилось это тогда, когда этот телеканал был одним из самых популярных в стране и собирал значительную аудиторию. В июне 2003 года исчез еще один независимый федеральный канал – ТВ 6, принявшим на работу многих журналистов НТВ. ТВ 6 был закрыт за «плохое управление и финансовый кризис», но он был известен весьма критичным отношением к политике правительства.
428. Как мне объяснили представители властей, эти события связаны отчасти с экономическим кризисом, но по моему мнению, в первую очередь они отражают восстановление контроля над СМИ в области теле- и радиовещания, позволяющим, в силу своего широкого вещания, довести определенную критическую информацию до значительной части населения по всей стране. К примеру, я был потрясен, когда узнал от главных редакторов некоторых основных российских газет и ведущих телевизионных журналистов, с которыми я встречался 30 июня 2004 года в Москве, что за два или три года до

этого существовало примерно тридцать телепередач в прямом эфире, а в настоящее время не осталось ни одной, при том, что самая последняя из них имела символическое название «Свобода слова», но канал НТВ, несмотря на то, что ее ценила аудитория, прекратил ее показ.

429. Я разделяю беспокойство тех представителей прессы, с которыми я встречался. Должен подчеркнуть, что демократичная страна должна иметь свободные и представляющие все разнообразие политического спектра средства массовой информации. Любые попытки монополизировать информацию являются, очевидно, опасными, и им незамедлительно должен быть положен конец.

430. Наконец, я хотел бы приветствовать деятельность радиостанции «Эхо Москвы», которая пользуется международным престижем и популярна в России. Я знаком с этой радиостанцией на протяжении многих лет, и всегда высоко ценил откровенность и профессионализм ее журналистов. Зачастую бывает нелегко ответить на их прямые вопросы, но на этой радиостанции ко всем приглашенным относятся непредвзято, и это вызывает уважение.

с. Электронные СМИ

431. Все большее значение приобретают электронные СМИ. Практически все крупные газеты отныне имеют свой адрес в Интернете, а некоторые выбрали «всемирную паутину» как единственное средство распространения собираемой информации. Хорошо представлены в Интернете и агентства печати, в том числе и самые большие – РИА-Новости и ИТАР-ТАСС. Популярность электронных СМИ догоняет и даже превосходит популярность СМИ традиционных. Это вполне объяснимо в силу их разнообразия и относительно свободной позиции. Однако мы хотели бы здесь подчеркнуть, что доступ к такого типа СМИ имеет лишь малая часть российского населения – по официальным данным, около 8%. Знакомиться с разнообразной как российской, так и международной информацией может самая образованная часть населения и те, кто проживают в крупных городах, таких, как Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург и др.

432. Тем не менее, это не сказывается на высоком информационном качестве и скорости реакции электронных СМИ. По мнению моих собеседников из НПО, перед этими СМИ открываются особо многообещающие перспективы, если в отношении печатной прессы будут продолжаться такие же ограничения. В этой связи, желая блестящего будущего электронным СМИ, я бы не хотел, чтобы их развитие стало своеобразным ответом на кризис, затрагивающий печатную прессу.

2. Региональные СМИ

433. В регионах пресса также интенсивно развивается. Граждане России традиционно читают много газет, в среднем от одной до двух в день. На меня произвел большое впечатление тот факт, что пункты продажи газет расположены повсюду – в киосках, на вокзалах, на автобусных остановках, на

улицах, – что способствует хорошему распространению региональной печатной прессы. Конечно, большую роль играет и широкое развитие подписки. Цены на газеты остаются приемлемыми, и это отчасти объясняет привлекательность печатной прессы для большинства россиян.

434. Такое разнообразие в настоящее время подвергается испытанию в связи с препятствиями, которые возникают на пути развития региональных СМИ. Все журналисты, с которыми я встречался, выражали свою серьезную обеспокоенность в отношении растущей зависимости СМИ от региональных властей и отмечали все более сильное давление со стороны властей. Такого рода изменения обусловлены общим контекстом и попытками ограничить свободу выражения мнения в прессе. Эти изменения отражают также трудную экономическую ситуацию, а в некоторых случаях просто катастрофическую. Региональные и местные СМИ не получают помощи со стороны федерального центра или получают ее мало. В силу этого они должны опираться на местную поддержку и на государственных или частных спонсоров, для того чтобы просто иметь возможность работать.

435. При этом складывается впечатление, что региональные органы власти готовы оказывать финансовую поддержку региональной прессе, но при условии, что она будет занимать в их отношении благосклонную позицию. Таким образом, работа журналистов все больше определяется теми связями, которые складываются между СМИ и местными властями. И если это сказывается на печатной прессе, то теле- и радиоканалы затронуты в еще большей степени, так как нуждаются в больших финансовых средствах. Второе объяснение – их аудитория и то, воздействие, которое они могут оказывать на население. Телевидение и радио, которые в дополнение ко всему должны получить разрешение на вещание, выдаваемое региональной администрацией, в целом находятся под более жестким контролем со стороны региональных политических руководителей, в некоторых случаях превращающих их в инструмент пропаганды.

436. В конце концов, единственными СМИ, которым удалось сохранить относительную независимость, оказались центральные крупные ежедневные издания, в большинстве своем имеющие региональные приложения. Эти газеты финансируются из средств соответствующего издательства, что позволяет им сохранять определенную дистанцию по отношению к региональным властям.

437. Более подробный анализ ситуации в четырех регионах, которые мы посетили, – в Хабаровске, Краснодаре, Екатеринбурге и Республике Татарстан, – позволяют представить более точную картину этой тревожной ситуации.

а. СМИ в Хабаровском крае

438. Журналисты, с которыми я встречался в Хабаровске, поделились со мной своим беспокойством. Многие из них критиковали отсутствие конкуренции, экономические проблемы, с которыми сталкиваются большинство СМИ, и вытекающую из этого все более явную зависимость от областных властей и, в

частности, губернатора. Такая зависимость выражается в том, что государственные каналы и пресса занимают не критичную позицию по отношению к губернатору.

439. Некоторые журналисты говорили также о нарушениях закона о свободе печати, жертвами которых часто становятся журналисты. Так, некоторые СМИ, поддерживающие оппозицию губернатору, исключаются из пресс-конференций, которые устраиваются высшими региональными органами власти. Это особенно касается определенной группы прессы. Другие СМИ подвергаются угрозам, запугиванию, им мешают обеспечивать свою работу, как это было во время избирательной кампании в 2004 году. Судя по всему, по результатам этих событий не было проведено никакого расследования. Некоторые считают, что в Хабаровском крае пресса разделена на два лагеря: та, которая поддерживает губернатора, т.е. «сторонники», и та, которая критикует губернатора и поэтому сталкивается с отчуждением и даже насилием – «другая пресса». Такое противостояние несколько карикатурного типа символизирует существующую обеспокоенность, озвученную некоторыми журналистами в связи с явными нарушениями их прав.

в. СМИ в Свердловской области

440. Должен сказать, что на меня произвело большое впечатление количество региональных СМИ. Не говоря уже о печатной прессе, само наличие шестнадцати телевизионных региональных каналов удивляет. Помимо этого меня информировали о том, что эти каналы придерживаются разных редакционных взглядов и иногда даже занимают прямо противоположные позиции. Полагаю, что это хороший пример свободы прессы, который в целом свидетельствует о добром здоровье демократии в этой области. Как нам показалось, СМИ не стесняясь критикуют губернатора и его команду, не опасаясь при этом репрессий.
441. Несмотря на развитие региональных СМИ, которые выпускаются тиражом более трех миллионов экземпляров, тем не менее, журналисты Свердловской области поделились со мной некоторыми своими трудностями. Среди членов журналистского корпуса большое волнение вызвал запрет на вещание частной телевизионной и радиокomпании «Телеком». Журналисты интерпретируют решение областных властей как самое явное проявление нарушения свободы слова и ограничения права журналистов и конституционных прав граждан, поскольку они лишаются разнообразия информации. Обеспокоенность возрастает и в связи с тем, что местные власти продолжают сохранять молчание, в то время как мобилизовались все СМИ, получающие поддержку со стороны многих НПО.

с. СМИ в Республике Татарстан

442. На мою встречу с прессой пришло около пятидесяти журналистов, представляющих местные, региональные, федеральные органы печати и агентства прессы. Несмотря на то, что в Республике Татарстан публикуется 643 газеты и журнала, журналисты также подчеркивали отсутствие разнообразия в информации и сильную зависимость СМИ от властей на местах. Некоторые говорили о массовых и серьезных нарушениях в области свободы слова.
443. Кстати, сначала я был удивлен пассивностью некоторых журналистов, которые не проявляли инициативы и не отвечали на мои вопросы, хотя они и касались непосредственно их профессиональной жизни. Мне даже пришлось задать вопрос о причинах такого молчания. И тогда очень смелая молодая журналистка начала описывать основные проблемы, имеющиеся в этом регионе. Ее поддержали другие коллеги, и встреча, которая вначале была очень пассивной, завершилась на более оживленной ноте. Однако в этот момент человек, который до тех пор не участвовал в дискуссии, стал выступать, чтобы исправить или опровергнуть слова журналистки; он представился как пресс-атташе министерства внутренних дел Республики. Я был очень удивлен такой явной попыткой оказать давление на журналиста. Кстати, потом я рассказал об этом господину Шаймиеву, Президенту Республики, на нашей встрече, состоявшейся сразу после этого заседания.

д. СМИ в Краснодарском крае

444. Вызывают также тревогу те сведения, предоставленные мне журналистами Краснодарского края, с которыми у меня состоялась длительная беседа. Мои собеседники с горечью говорили о том, что краевые органы управления закрыты для прессы; власти перестали предоставлять информацию. Распространение статистических данных или иной информации уже не делается столь регулярно, как это было ранее. Это особенно проявляется тогда, когда журналист занимается какими-то острыми вопросами, например, коррупцией или действиями правоохранительных органов. С недавнего времени в подобного рода ситуациях журналисты сталкиваются с политикой закрытых дверей, и бывает даже, что им пытаются угрожать. Это особенно касается независимых СМИ, находящихся в оппозиции к краевым властям.
445. И здесь постоянно существуют материальные и финансовые проблемы. По мнению журналистов, эти проблемы приводят к двум негативным последствиям: с одной стороны, они ставят СМИ в экономическую зависимость от областной власти, а с другой стороны, заставляют журналистов заниматься самоцензурой. Журналисты вынуждены в своих статьях или передачах избегать определенных острых тем и более не выполняют свою роль «четвертой» власти.
446. Особенно страдают от экономических трудностей и установления контроля со стороны местных и региональных властей радио и телевидение. Так, например, из существовавших лишь несколько лет тому назад тридцати передач в прямом эфире, на сегодняшний день осталось только пять. Такое

развитие событий свидетельствует, по мнению встречавшихся со мной журналистов, об утрате независимости краевыми СМИ в данном регионе, при этом на радио и телевидении это сказывается больше, чем на печатной прессе. Мой собственный опыт пребывания в крае лишь усилил тревогу в отношении свободы печати: общественный телевизионный канал подверг жесткой цензуре мои высказывания, извратив мои слова на встрече с представителями национальных меньшинств, в которой участвовали турки-месхетинцы. В откровенной беседе я высказал свою озабоченность в этой связи губернатору края. Мой собеседник информировал меня о шагах администрации по обеспечению гарантии свободы СМИ и обещал, что к этому вопросу будут относиться внимательно и принимать решительные шаги. Должен признать, что прямо накануне отъезда из Краснодара представители администрации передали мне видеозапись последней передачи новостей данного канала. В этой передаче был сюжет, посвященный состоявшейся накануне встрече, где мои заявления были изложены полностью.

3. Необходимость гарантирования достижений в области свободы СМИ

447. Все работники СМИ, с которыми я длительное время обсуждал положение в области свободы слова в Российской Федерации, придавали особое значение абсолютной необходимости сохранения свободы прессы по отношению к политической власти. Поэтому чрезвычайно важно сохранить букву и дух Закона от 1991 года, и защитить журналистов. Только поддержание свободной, разнообразной и качественной прессы может усилить ее роль в процессе демократизации российского общества.
448. Кроме того, с недавнего времени раздаются услужливые голоса с обвинениями прессы в том, что она якобы играет на руку террористам или тормозит борьбу против терроризма из-за распространяемой ею информации и угрозы, которые она может представлять для работы спецслужб и органов дознания. Эти голоса требуют установления более строгого контроля над СМИ и, следовательно, ограничения свободы слова.
449. На это же направлен проект закона, принятый Думой в июне 2002 года, о противодействии экстремистской деятельности во всех ее формах в Интернете и недавнее заявление господина Валентина Соболева, заместителя секретаря Совета Безопасности Российской Федерации. 27 апреля 2004 года господин Соболев высказался о необходимости для журналистов подчиняться новым нормам в обработке информации о терроризме, для того чтобы избежать вышеуказанных проблем.
450. Я отнюдь не разделяю это мнение, и хотел бы настойчиво напомнить о том, что свобода прессы является одним из важнейших демократических завоеваний. Это право нельзя попираť под каким-либо предлогом. Кстати, если свобода выражения своего мнения будет ограничена под предлогом борьбы с терроризмом, то это будет означать победу террористов. Я считаю, что напротив, необходимо позволить журналистам осуществлять свою работу и самим, в соответствии со своим профессиональным сознанием, решать, о

чем можно и нужно говорить и, наоборот, о чем нельзя или не нужно информировать. Ключевым словом в работе журналистов должно оставаться понятие свободного принятия решений. В этой связи необходимо упомянуть о том, что в российской прессе подробно освещались трагические события в Беслане; хотя при этом можно лишь сожалеть, что один или два человека встретили препятствия в своей работе и подверглись давлению и даже наказанию. Нельзя наносить ущерб свободе слова, какими бы ни были обстоятельства, и нужно уважать эту свободу как в России, так и в других странах.

ХII. ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С СИСТЕМОЙ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

451. Экономический кризис, который продолжается в России с начала 1991 года, привел к серьезным последствиям для системы здравоохранения. Вследствие нехватки средств сложилась сложная ситуация. Снизился уровень медицинских услуг, резко ухудшились условия обслуживания в больницах. Большая часть оборудования устарела и обветшала, существует острая необходимость в его модернизации. С другой стороны, строятся новейшие, хорошо оборудованные комплексы, которые в отличие от простых районных и городских больниц, предоставляют в основном платные услуги. Мы посетили некоторые из этих недавно построенных учреждений, в которых имеется современное оборудование и широкие возможности диагностики. Так, мы побывали в новой краевой онкологической больнице Хабаровска, в областном диагностическом центре Иркутска и в больнице Ханты-Мансийска, и все они находятся на современном уровне. Мои собеседники выражали опасение, что возникнет разрыв между, с одной стороны, старыми больницами, лишенными каких-либо средств, и, с другой стороны, новыми медицинскими учреждениями, как правило, частными. За последние годы в России была создана медицина «на двух скоростях», что представляется мне крайне тревожным.

452. Все исследования, проводившиеся с начала 1990-х годов, свидетельствуют об одном: они показывают, что уровень здоровья россиян в целом ухудшился. И этим затронуты все категории населения, но, как я уже неоднократно подчеркивал, особенно это сказалось на самых малообеспеченных гражданах. Так, 2003 году средняя продолжительность жизни составляла 59 лет у мужчин и 72 года у женщин. Серьезное опасение вызывает и здоровье детей.

1. Реформа системы здравоохранения в России

453. Российская система здравоохранения, полученная в наследство от советского периода, имеет два уровня медицинских услуг. Существуют поликлиники, в которых работают терапевты и специалисты, обеспечивающие повседневные медицинские услуги. Каждое социально застрахованное лицо закреплено за определенной поликлиникой, и работающие там врачи призваны быть основными лечащими специалистами для пациентов. Помимо этих учреждений, существуют больницы, где оказывается более специализированная помощь. И если в целом система советского

здравоохранения серьезно подходила к лечению инфекционных и профессиональных заболеваний, она, тем не менее, страдала от недостаточного финансирования и плохого распределения материальных средств и полномочий. Экономический кризис, разразившийся в начале 1990-х годов, лишь усугубил уже существующие проблемы.

454. Для преодоления структурных и финансовых трудностей в начале 1990-х годов российские власти предприняли реформу. Она была направлена, прежде всего, на децентрализацию системы здравоохранения, при этом на региональные и местные власти была возложена обязанность содержать эту систему, находящиеся на их территории медицинские учреждения и обеспечивать распределение выделяемых средств (закон № 2449-1 от 5 марта 1992 года). С этого момента Министерство здравоохранения занимается определением основных направлений в области охраны здоровья, финансированием инфраструктур и обновлением оборудования. И хотя этот закон позволил изменить ситуацию, он привел и к возникновению серьезных различий между регионами. Действительно, в сфере доступа к медицинскому обслуживанию между различными регионами существует явное неравенство.
455. Еще одним новым моментом, связанным с реформой, было внедрение обязательного медицинского страхования. По примеру системы, которая существовала в эпоху Советского Союза, медицинское страхование определяется как всеобщее. Оно охватывает все медицинские услуги, относящиеся к лечению, профессиональной медицине и медицине профилактической. Во времена Советского Союза пособия по болезни выплачивались из бюджета СССР; та система социального обеспечения, которая была внедрена на основе реформы, предусматривает финансирование путем выплат, взимаемых напрямую из зарплат. Согласно новым положениям реформы, собранные средства должны распределяться между различными частными страховыми компаниями, получившими лицензию властей.
456. Однако надо констатировать, что эта система работает плохо и что сейчас медицинское страхование на более чем 70% покрывается средствами из федерального бюджета. Это объясняется экономическими трудностями и низким уровнем управления со стороны страховых компаний, которые в действительности лишь воспроизводят старую систему и становятся, по мнению моих собеседников, малокомпетентными, и при этом очень дорогими партнерами. Сейчас действует смешанная система финансирования, когда над новой системой еще довлеет старая. Поэтому российская система здравоохранения сталкивается со значительными структурными трудностями, которые отчасти связаны с ускоренным проведением реформы и недостатком финансовых средств для ее полного осуществления.
457. Система медицинского страхования имеет, помимо этого, крупный недостаток. Она не предусматривает компенсации (выплат) за лекарства, за исключением тех, которые выдаются в больницах. Те лекарства, которые выписываются врачом в поликлиниках, должны оплачиваться самими пациентами. До вступления в силу социальной реформы о пенсиях, пенсионеры, нетрудоспособные лица, инвалиды и ветераны войны всегда пользовались бесплатными медицинскими услугами и лекарствами. Однако

реформа все изменила: теперь так называемые «уязвимые группы» населения должны оплачивать лекарства, цены на которые очень часто бывают чрезвычайно высокими. Финансовые компенсации, предусмотренные законом, а также помощь при покупке лекарств, предусмотренные для этих категорий населения, явно недостаточны. Цена лекарств очень часто представляет собой непреодолимое препятствие для людей с низким доходом, которые в результате лишены доступа к медицинскому обслуживанию.

458. Исходя из этого, я призываю федеральные и местные органы власти принять срочные меры для улучшения системы компенсации за лекарства и лечение. Кроме того, необходимо углубленно проанализировать возможные изменения в системе социального обеспечения, которая на настоящий момент находится в тупике.

2. Ситуация в медицинских учреждениях (поликлиниках и больницах)

459. Больницы испытывают недостаток средств и работают в самых сложных условиях. Конечно, среди тех больниц, которые я посетил во время своей поездки по всей территории России, некоторые были отремонтированы и переоборудованы. В них созданы приемлемые условия для приема граждан и лечения. Однако, судя по всему, они представляют собой лишь крайне малую долю, в то время как большинство медицинских учреждений находится в тяжелом положении, что не позволяет им в полной мере выполнять свои функции.
460. Мои собеседники поделились со мной обеспокоенностью в связи с перегруженностью российской системы здравоохранения. Во многих городах записаться на прием в поликлинике можно только с боем. Для того, чтобы попасть на прием к специалисту, больные должны встать на очередь в регистратуре и получить талончик. Иногда им приходится ждать несколько дней и приходить в поликлинику к 6 утра на запись. Попасть к терапевту не намного проще. И здесь пациенты должны стоять в очередях. Можно прождать целый день, а к специалисту даже и ночь. Самые малообеспеченные больные, в силу своего состояния здоровья или условий жизни, не могут часами на улице ожидать возможности записаться на прием к врачу, и поэтому в действительности не получают того лечения, к которому они должны иметь доступ. Особенно от неспособности из-за отсутствия денежных средств в российской системе здравоохранения охватить всех больных, страдают пожилые люди, что просто невыносимо.
461. Помимо этого, во многих городах качество медицинских услуг в поликлиниках и больницах, как представляется, весьма посредственное. Во многих больницах оборудование устарело и не отвечает современным требованиям. Мои собеседники, представители гражданского общества, поднимали еще одну проблему, которую я считаю тревожной. Подразумевается, что в тех учреждениях, где лечение бесплатное, пациенты не должны что-либо оплачивать. Однако оказывается, что на практике все выглядит иначе. Если они не платят, то получают либо оказанные наспех лечебные услуги, либо их лечат ненадлежащим образом. Как мне рассказали,

несмотря на то, что лечение должно быть бесплатным, некоторые больницы требуют от пациентов или от их семей приносить с собой постельное белье и даже лекарства. В этом случае необходимых медицинских услуг лишаются самые обездоленные члены общества. Я считаю такую практику возмутительной, поскольку как всегда она сказывается на тех, кто не может преодолеть повседневные трудности и более всего уязвим.

462. Оборудование некоторых больниц не отвечает требованиям нормальной работы. Так, например, во время моего посещения областного госпиталя для инвалидов и ветеранов войны в Екатеринбурге, начальник госпиталя господин Семен Спектор рассказывал мне о том, насколько устарело оборудование больницы. По его оценке, 20% этого оборудования отслужило свой срок, а остальное оборудование почти достигло порога, за которым его тоже нельзя использовать.
463. При этом я увидел, что региональные и местные власти предпринимают усилия по улучшению системы здравоохранения. Они осуществляют инвестиции в строительство новых больниц с современным оборудованием и новых центров диагностики. Тем не менее, федеральные и региональные власти должны в срочном порядке найти адекватные ответы на серьезные проблемы, стоящие перед российской системой здравоохранения. Одним из путей ликвидации тех недостатков, которые я наблюдал, может быть увеличение финансирования инфраструктур и существенное усиление бюджетных ассигнований, направляемых на приобретение оборудования. Необходимо предпринимать усилия и в отношении улучшения жизни и условий труда самих врачей. В настоящее время зарплаты врачей малопривлекательные; это не способствует тому, чтобы студенты выбирали столь длительное и трудное обучение, что порождает определенное неуважение к профессии, сталкивающейся с серьезными трудностями.

3. Ситуации, вызывающие тревогу: распространение туберкулеза и СПИДа

464. Одной из главных проблем здравоохранения является распространение туберкулеза и СПИДа. Согласно данным специализированных НПО, каждый год от туберкулеза умирает примерно 30 000 человек. Одной из наиболее затронутой этой болезнью групп населения являются заключенные: согласно оценкам, примерно 10% и них поражены активной формой этой болезни.
465. Помимо этого, Россия на протяжении последних нескольких лет сталкивается со стремительным распространением эпидемии СПИДа. Резкий рост количества больных и ВИЧ-инфицированных объясняется отчасти быстрым распространением наркомании. Помимо этого, лечение на основе тритерапии предлагается больным в самых редких случаях, хотя это лечение позволяет инфицированному человеку жить почти нормальной жизнью. В любом случае, такие лекарства стоят очень дорого, и большинство больных не может оплатить их самостоятельно или даже частично. При этом больным не только не предоставляется лечение, России до сих пор так и нет политики профилактики и информирования. Однако, как показывает существующая

практика, распространение информации о СПИДе позволяет существенно снизить количество инфицированных. Помимо этого, лучшая информированность населения наверняка позволила бы положить конец наклеиванию ярлыков и в некоторых случаях дискриминации, жертвами которых становятся больные. К сожалению, и политические руководители, и руководители системы здравоохранения в России недооценивают и саму болезнь, и ее социальные последствия. Я полагаю, что российское государство, а также региональные власти, должны самым срочным образом заняться этим вопросом и предоставить больным соответствующие инфраструктуры и лечение.

4. Медико-санитарные последствия чернобыльской катастрофы для Российской Федерации

466. 26 апреля 1986 года произошла авария на атомной электростанции в Чернобыле. У этой катастрофы были огромные человеческие, экологические, санитарные и экономические последствия, воздействие которых чувствуется до сих пор. Хотя особо были поражены территории Украины и Белоруссии, ущерб был нанесен и России. Высокими дозами радиации были заражены 14 российских регионов. Одной из наиболее пострадавших является Брянская область, она переживает последствия этой катастрофы и сегодня. На момент аварии в области проживало 112 000 человек, тогда как в зараженных зонах Украины – 50 000, в Белоруссии – 110 000 жителей. С 1986 года из зараженной зоны было эвакуировано 53 000 человек.
467. Эксперты ООН и ЮНИСЕФ, которые в 2001-2002 году проводили обследование на местах, пришли к тревожному заключению. С тех пор ситуация существенно не изменилась, и я хотел бы особо поблагодарить Уполномоченного по правам человека в Брянской области господина Бориса Копырнова, предоставившего мне необходимую информацию, не скрывая при этом серьезных проблем и рисков, которые угрожают населению, проживающему и работающему в зонах с высоким уровнем загрязнения. В таком положении в России сейчас находится около 350 000 человек. При этом эти люди не получают соответствующего медицинского обслуживания, не говоря уже о диагностике. Все население этих регионов серьезно пострадало от этой катастрофы, однако наиболее тяжелые последствия она имела для детей, которые в раннем возрасте заболевают раком щитовидной железы, лейкемией или страдают врожденными недостатками.
468. На федеральном уровне действительно были разработаны программы по диагностике и лечению, но сейчас на них не выделяется достаточного финансирования. Более того, в пораженных регионах не хватает квалифицированного и среднего медицинского персонала. Программы помощи населению были разработаны местными региональными властями, но и в этом случае на них не выделяется достаточно средств. Сегодня, помимо проблемы здоровья, местная администрация обеспокоена проблемой заражения почв и восстановления территорий, накрытых радиоактивным облаком. Потребности в экспертизах и в сельскохозяйственном оборудовании огромные, и их невозможно покрыть из региональных и местных бюджетов.

При этом, для жизни этих регионов абсолютно необходимо реабилитировать сельскохозяйственные угодья.

469. Помимо этого, государство не всегда выполняет свои обязательства, которые оно приняло в отношении прямых и косвенных жертв Чернобыля. Лица, имеющие болезни, вызванные катастрофой, или которым был поставлен соответствующий диагноз, имеют право не только на бесплатное лечение, но и на пособие, которое компенсирует их нетрудоспособность. Это касается лиц, которые получили очень высокие дозы радиоактивности во время работ на самом месте аварии, а также тех, кто жил или продолжает проживать в зараженных регионах. Однако во многих случаях государство таких пособий не выплачивает. В этой связи Россия была осуждена Европейским судом по правам человека по делу Бурдова против России от 7 мая 2002 года, что было подтверждено 4 сентября 2002 года (заявление № 9498/00) по аналогичному делу. Тем не менее, складывается впечатление, что в этом направлении не удалось добиться большого прогресса. Российская Федерация в срочном порядке должна заняться своими больными гражданами, предложив им не только соответствующее лечение, но и обеспечив их потребности путем выплаты предоставленных пособий.
470. Мне также рассказали, что большинство домов в зоне заражения не было ликвидировано, как это было изначально предусмотрено. Население деревень было перемещено в другие места. Однако за последние десять лет в эти дома вселилось много мигрантов и беженцев из других регионов. Важно, чтобы государство препятствовало таким действиям, в результате которых этим людям угрожает смертельная опасность.
471. Мне рассказали и еще об одной проблеме. Речь идет о лесных участках, подвергнутых заражению. Деревья, произрастающие на этих участках необходимо вырубить, потому что риск возникновения лесного пожара существует всегда. Ведь зола, уносимая ветром, может представлять серьезную опасность для обширных территорий как в России, так и за ее пределами. В этом случае профилактические работы требуют большого финансирования, поскольку для рубки леса необходимо особое оборудование. При этом такое оборудование производится, по-видимому, только в Финляндии и стоит весьма дорого.
472. С учетом вышесказанного, я призываю федеральные власти выделить пострадавшим регионам материальные и человеческие ресурсы для оказания помощи населению и выполнения существующих программ. Призываю также международное сообщество продолжить свои усилия по оказанию помощи этим регионам.
473. Те трудности, которые переживает ныне российская система здравоохранения, вызывают беспокойство. Как я уже сказал, с ними сталкиваются прежде всего самые уязвимые люди, социальное обеспечение которых находится на самом низком уровне. У этих групп мало денежных средств, и их интересы недостаточно хорошо представлены в обществе. Поэтому они подвергаются самым разным видам давления. Проблемы в сфере охраны здоровья являются самыми серьезными. Однако есть и другие вызовы, о которых я хотел бы

сейчас сказать.

ХІІІ. СОЦИАЛЬНО УЯЗВИМЫЕ ГРУППЫ

474. Советское государство всегда гордилось прогрессом в социальной сфере. Этот прогресс охватывал почти все население и представлял собой, без сомнения, значительный шаг вперед по обеспечению всеобщего благосостояния и вселял веру в будущее большинства граждан. Моя цель здесь не состоит в том, чтобы перечислить основные социальные достижения той эпохи; тем не менее ясно, что бесплатная медицинская помощь и лечение, бесплатное среднее и высшее образование, чрезвычайно развитая система образования и летние лагеря для детей, доступ к санаториям и домам отдыха для взрослых и пенсионеров – все это весьма позитивно воспринималось российским обществом. Поэтому распад советского государства, за которым последовал социальный и экономический кризис, обрушившийся на Россию, и социальные реформы, последовавшие за этими событиями, были весьма болезненно восприняты всем населением, в первую очередь самыми социально уязвимыми группами, такими, как женщины, пожилые люди и дети.
475. Очевидно, что государство стремилось осуществлять меры по защите этих групп, в результате чего были приняты различные акты, предусматривающие большие льготы, как натуральные, так и денежные. Этот процесс привел к резкому увеличению объема льгот, при том что большая часть из них не дошла до потенциальных пользователей, и этому есть ряд причин. Некоторые льготы, заявленные на бумаге, не могли быть обеспечены из-за отсутствия необходимого финансирования; другие потеряли свою актуальность. Поэтому самыми важными льготами были бесплатный проезд на транспорте для пенсионеров и некоторых других категорий граждан, дотации на жилье, жилищные услуги и водо- и электроснабжение. Эта слишком сложная и даже закрытая система, на которую тратился бюджет государства, стала источником явного экономического беспорядка и даже злоупотреблений, поэтому необходимость реформы стала очевидной. Однако реформа такой чувствительной сферы требовала тщательных расчетов и разъяснительной работы со стороны властей. Во время моей поездки эта реформа проходила обсуждение в Думе, о ней размышляли и очень многие из моих собеседников. Я вернусь к этому вопросу ниже. Однако до этого хотел бы рассмотреть положение женщин и детей, находящихся в очень сложной ситуации в результате социально-экономических трудностей, переживаемых Россией. Но прежде всего я хотел бы отметить, что эта глава не носит исчерпывающего характера, поскольку полный анализ этих острых проблем потребовал бы подготовки отдельного доклада по каждой из них.

1. Положение женщин

476. Как и во всех странах, я интересовался ролью женщин в обществе и теми свободами, которыми они обладают. Мое посещение различных регионов Российской Федерации позволило мне высоко оценить прогрессу, но также и констатировать вызывающие беспокойство недостатки и пробелы.

477. В отличие от других европейских ситуаций, женщина занимает прочное место в российском обществе. Женщины представлены в общественной и политической сферах, некоторые из них занимают самые ответственные места в экономике, политике или в общественных организациях. Достижения советского периода, судя по всему, удалось сохранить: я смог отметить, что эмансипация женщин продолжается.
478. В статье 19 Конституции Российской Федерации признается равенство между мужчинами и женщинами. Эта конституционная норма развивается в ряде законодательных положений Семейного и Уголовного кодексов. Новый Федеральный закон, принятый 16 апреля 2003 года, «О государственных гарантиях равных прав и свобод и равных возможностей мужчин и женщин в Российской Федерации», усиливает ранее существовавшие законодательные положения.
479. Однако более глубокий анализ положения женщин позволяет выявить, что равенство, провозглашаемое в текстах законов и в политических декларациях, далеко не всегда осуществляется на практике. По словам наших собеседников, женщины недопредставлены на руководящих постах. Существует разрыв в уровне зарплат: при одинаковом уровне образования и опыта зарплата женщины составляет в среднем 71% от зарплаты мужчины. Министерство труда запретило некоторые профессии для женщин, поскольку они считаются слишком опасными и не совместимыми с их ролью матери. Такую заботу о женщинах можно лишь приветствовать, но необходимо следить за тем, чтобы это не стало источником дискриминации, как это воспринимается сегодня некоторыми людьми.
480. Низкий уровень зарплат усугубляет социальные и экономические трудности, переживаемые многими женщинами. Представители НПО, с которыми я встречался во время визита, рассказывали мне о многочисленных случаях, когда на женщин обрушивалась бедность и социальные проблемы. Широко распространена среди женщин и безработица. Российская Федерация не избежала общемировой тенденции феминизации бедности. Такие явления усугубляются практическим исчезновением программ помощи детям, и эти программы фактически угасли без материальной и финансовой помощи государства. Многие женщины вынуждены оставаться дома и заниматься детьми, не получая при этом какого-либо пособия.
481. На женщинах больше, чем на мужчинах, сказываются также недостатки российской системы здравоохранения, которая более не гарантирует автоматического доступа к лечению. Таким образом, женщины, находящиеся в более сложном социальном положении и нуждающиеся больше других в лечении, становятся первыми, которым в лечении отказывают.

а. Бытовое насилие

482. Принимая во внимание те проблемы, о которых я говорил выше, а также в результате встреч с различными женскими НПО, я пришел к выводу о том, что самой тревожной проблемой является насилие в отношении женщин. Такое

насилие, будь то бытовое или сексуального характера, является нарушением прав человека. Многочисленные исследования показывают, что бытовое насилие в отношении женщин встречается в российском обществе чрезвычайно часто, хотя официально об этом заявляет лишь небольшая часть женщин, ставших жертвами такого насилия.

483. Во всех регионах, в которых мне довелось побывать, я выслушал одинаковые драматические свидетельства повседневного насилия в отношении женщин. Это насилие чаще всего совершается в семье или со стороны родственников. Существующие социальные проблемы, такие, как алкоголизм и наркомания, усугубляют и без того тревожную ситуацию, первыми жертвами которой становятся женщины.
484. Согласно официальным статистическим данным, предоставленным Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин, примерно 14 000 женщин каждый год погибают от бытового насилия⁶. НПО считают, что каждый день 36 000 женщин становятся жертвами жестокого обращения или побоев со стороны своего мужа или родственников. Существует мало свидетельств о сексуальном насилии в самой семье. Как правило, такой тип насилия мало документирован. Статистические данные об установленных случаях изнасилования и домогательства на рабочем месте или в рамках таких администраций, как милиция или пенитенциарная система, явно занижены. Данных об изнасилованиях или злоупотреблениях, совершаемых мужьями или сожителями практически отсутствуют; однако именно они встречаются чаще всего и дополняют другие формы насилия.
485. То, что после подобных действий люди замыкаются в себе и молчат, отражает общий гнет патриархальной системы, глубоко укоренившейся в сознании населения. И сами женщины часто мирятся с бытовым насилием. Так, согласно данным, которые мне были переданы представителями НПО, выявляется, что большинство замужних женщин подвергаются насилию, регулярно или периодически в своей семье. Следует добавить, что эти женщины чаще всего изолированы. Существует мало структур для приема перенесших побои женщин; как правило, такие структуры создаются НПО, которые вскрывают акты бытового насилия и оказывают помощь женщинам-жертвам. Следует отметить, что такие НПО не получают помощи со стороны государственных властей, и им крайне не хватает средств. Несмотря на то, что там оказывается медицинская, психологическая, материальная и юридическая помощь, лишь немногие женщины осмеливаются обратиться в эти НПО. Еще меньше женщин осмеливаются подать жалобу в компетентные органы, поскольку большинство не знает, куда и к кому обращаться, и не пользуются поддержкой в своих действиях.
486. Считаю необходимым выразить здесь свою глубокую обеспокоенность в связи с отсутствием соответствующего реагирования со стороны властей на эту распространенную проблему, о существовании которой им, тем не менее, известно. Во-первых, складывается впечатление, что нет какого-либо

⁶ См. ООН, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, пятый периодический доклад государств-сторон, Российская Федерация, 3 марта 1999 года, CEDAW/C/USR/5, стр. 38.

законодательства, определяющего бытовое насилие. Помимо этого, меня беспокоит отсутствие реакции со стороны государственных органов и ряда административных инстанций. В частности, двусмысленную позицию зачастую занимают сотрудники милиции. Среди руководства правоохранительных органов многие считают, что бытовое насилие – это та проблема, которую могут урегулировать сами мужчина и женщина, и вмешательство третьей стороны, пусть даже и милиции, просто не нужно. Согласно такой логике, насилие воспринимается как часть личной жизни и не должно выходить за ее пределы. Другие же пытаются добиться примирения: они стремятся вызвать диалог между супругами или сожителями, даже тогда, когда нужно напрямую вмешаться, чтобы положить конец актам насилия. Поэтому необходимо срочно осуществить реформы и предусмотреть целый набор наказаний для тех, кто позволяет себе такое поведение в отношении женщин. Кстати, во время моих бесед с милиционерами в отделениях милиции мне было сказано, что на настоящий момент правовые действия могут быть предприняты только после того, как женщина, ставшая жертвой насилия, обратится с жалобой. Милиционер не может что-либо предпринять по своей собственной инициативе. Однако, учитывая масштабы этой проблемы, было бы целесообразно проанализировать, не должна ли такая возможность быть предусмотрена именно законодательным образом.

487. Меня удивляет и беспокоит отсутствие продвижения в правовом плане. Парламенту было предложено около пятидесяти вариантов федерального закона о борьбе с насилием, но ни один из них не был принят. Такое бездействие в юридическом и политическом плане, а также, я бы сказал, в плане отношения к этой проблеме, создает общее впечатление безнаказанности.

488. Я призываю министерство внутренних дел на регулярной основе заниматься такого рода делами. Необходимо привлечь к этой тревожной проблеме внимание государственных органов и действовать в срочном порядке, для того чтобы изменить и сознание, и поведение людей.

в. Торговля людьми

489. Ранее в Российской Федерации не было никаких юридических инструментов для борьбы с торговлей людьми. В декабре 2003 года РФ дополнила свой Уголовный кодекс рядом статей, направленных конкретно на борьбу с этой проблемой, прежде малопризнаваемой. Россия также недавно ратифицировала Палермскую Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности, главной целью которой является предупреждение и борьба с торговлей людьми. Наконец, в Москве было открыто бюро Интерпола, главной задачей которого является рассмотрение дел, связанных с торговлей людьми.

490. Несмотря на эти новые положения, борьба с торговлей людьми по-прежнему страдает от пробелов в правовой сфере. Нет ни одного законодательного документа, в котором содержалось бы точное определение понятия «торговли людьми». Поэтому Российская Федерация должна срочно принять сильные законы для такой борьбы, ибо сегодня это явление стало подлинным

бедствием как на территории России, так и за ее пределами. Помимо этого я надеюсь, что в ближайшем будущем Совет Европы примет Конвенцию о борьбе с торговлей людьми, которая станет сильным и действенным инструментом для решения этой болезненной проблемы.

491. По данным ООН, в 2003 году Россия была одним из главных поставщиков людей как товара. Согласно статистическим данным, Россия является также страной транзита и назначения в рамках трафика, приобретшего глобальный характер. Основными жертвами этой преступной деятельности становятся женщины и дети, а руководят ею, как правило, транснациональные группы, или, по крайней мере, существует некая связь со всемирной сетью. Большинство лиц, жертвы такой торговли, принуждаются к занятиям проституцией либо в самой России, либо за границей.
492. Существует два основных способа подбора кандидатов. Есть ряд свидетельств о том, что людей просто похищают на улице или при выходе из дискотек. Но чаще всего преступные группы действуют под вывеской частной компании, предлагающей хорошо оплачиваемую работу за границей. Все большую роль играет Интернет: методы поиска кандидатов становятся все более разнообразными – от предложения замужества до обещания работы вне пределов Российской Федерации. Женщины, которые в первую очередь страдают от ухудшения социально-экономической ситуации, уязвимы больше других и легко поддаются на уговоры нанимателей, обещающие им прекрасное будущее.
493. После того как с женщинами устанавливается контакт, их нанимают на работу и отправляют в Северную Америку, в Западную Европу или в Азию. Некоторых просто перевозят в другой регион России. Многие рассказывают о том, как их держали взаперти, применяли к ним физическое и психологическое насилие, и даже заставляли заниматься проституцией в России, а потом продавали.
494. Тех, кого отправляют за границу, обрабатывают подобным же образом: при этом конфискуется их паспорт и их небольшие накопления. Эти люди лишены всех средств к существованию, потеряны в стране, на языке которой они не говорят, и тогда их заставляют под угрозой и в самых отвратительных условиях заниматься проституцией.
495. Для тех женщин и детей, которых превратили в рабов, существует мало способов выбраться из этой ситуации. Слишком часто такие дела окружены стеной молчания. Тем не менее, некоторым удается сообщить о себе родственникам; другие предпринимают побег или выкупают свою свободу и возвращаются в Россию. Во всех этих случаях жертвы или их семьи получают недостаточно помощи от государственных органов. Немногие осмеливаются давать показания, и похитители людей, у которых часто бывают сообщники, в некоторых случаях остаются совершенно безнаказанными.
496. Лишь несколько НПО стремятся помочь реабилитации и реинтеграции жертв торговли людьми и сексуальной эксплуатации. Однако, как это уже было отмечено в отношении женщин, таковые НПО не получают финансовой и

материальной поддержки со стороны российского правительства и местной и региональной администрации. Заметным исключением является создание реабилитационного приюта для жертв торговли женщинами, созданного Общественным инновационным фондом Республики Татарстан. В такого рода деятельности принимают также такие организации, как коалиция «Ангел», активно работающая в данной области, институт «МираМед», а также женский кризисный центр «Фатима», что в Казани. На меня произвела большое впечатление встреча с представителями этих организаций, и я хотел бы поддержать их деятельность.

497. Эксплуатация уязвимых лиц с целью торговли сексуальными услугами является нарушением прав человека. Поэтому необходимо, чтобы борьба с торговлей людьми и сексуальной эксплуатацией женщин и детей стала в Российской Федерации приоритетом.

2. Дети и подростки

498. Ребенок занимает в российском обществе привилегированное место. Можно даже сказать, что в России существует культ детей, которые обычно пользуются особым вниманием со стороны своей семьи и общества. На меня произвела очень большое впечатление российская система образования. В тех регионах, где я побывал, мне удалось посетить целый ряд специализированных детских и подростковых учреждений, школ и детских садов. Так, в частности, я посетил реабилитационный центр для подростков в Крымском районе Краснодарского края, детский дом для школьного возраста в Хабаровске, семейный и детский центр «Пеликан» в Екатеринбурге, реабилитационный центр для детей-инвалидов в Казани, детский дом в Ханты-Мансийске, а также центр изоляции для несовершеннолетних бездомных в Иркутске. Некоторые из этих зданий поразили меня своими хорошими помещениями и современным оборудованием, у других, очевидно, нет возможности получать достаточное финансирование. Но в любом случае, если материальные и финансовые проблемы там встречаются часто, меня тронула доброта работающего там персонала и забота как о самых маленьких детях, так и о более старших по возрасту подростках.

499. Кроме того, как я уже подчеркивал на протяжении предшествующих страниц, ситуация в разных регионах совершенно разная, она различается и между городами, а зачастую и внутри одного населенного пункта. Поэтому здесь нельзя делать поспешных выводов. Исходя из этого, я ограничусь комментариями в отношении тех учреждений, которые я посетил, и тем опытом, который я получил во время визита. Но перед этим я считаю нужным остановиться на тревожном явлении, а именно поговорить о *беспризорниках*, число которых постоянно растет с 1991 года.

а. *Беспризорники*

500. Этот термин возник в России в начале XX века. Его трудно перевести, поскольку он касается определенного социального явления, а оно, хотя далеко

и не исчезло с нашего континента, в западных странах стало малозаметным. Речь идет о детях, отвергнутых своей семьей, либо покинувших по своей инициативе дом, сбежав от насилия со стороны родителей или от родителей-алкоголиков, которые в любом случае о них не заботились. Дети оказались на улице, совершенно без денег и помощи и стали уязвимы для любой опасности. Лишенные каких-либо источников существования и ориентиров, они легче всего становятся либо на путь преступности, либо, что еще страшнее, превращаются в жертву эксплуатации, прежде всего в сексуальных целях.

501. Согласно данным специализированных НПО, таких детей по России около 600 000. Государство делает некоторые попытки для оказания помощи этим детям-беспризорникам. Однако число их растет, что требует все больше усилий. Необходимо в срочном порядке и в полной мере обеспечить уход за такими детьми.

502. Я в течение длительного времени беседовал об этом как с представителями властей, так и с экспертами, особенно в Хабаровске, который является одним из центров борьбы с явлением беспризорности в России. Хотел бы особо поблагодарить госпожу Нину Петровну Поличка, руководителя «Дальневосточного научного центра местного самоуправления», за те исчерпывающие объяснения, которые она дала мне по этой острой проблеме. Только в Хабаровского крае, по некоторым оценкам, число беспризорников достигает 15 000 человек. В то же время существует всего два учреждения, которые могут их принять, рассчитанные на 60-70 человек. В результате, беспризорников чаще всего отправляют в детские дома, что приводит к переполненности этих учреждений. Вместе с тем, по данным представителей местных НПО, от 82% до 94% детей, находящихся сейчас в детских домах Хабаровского края, имеют родителей. Родители не сознают своей ответственности за детей. Более того, нет закона, который признавал бы их юридическую ответственность, а это создает дополнительные проблемы для государства, как считают мои собеседники. Следует ли в законном порядке обязывать родителей, бросивших своих детей или не занимающихся ими, нести расходы на их содержание? Следует ли строить учреждения по приему беспризорных детей и таким образом во всех случаях заменять им родителей? Вот те вопросы, с которыми чаще всего я сталкивался. Поскольку представляется ясным, что следует приступить к устранению причин, порождающих такие проблемы, ни в коем случае нельзя бросать детей на произвол судьбы. Поэтому федеральные и местные органы власти должны сделать все, для того чтобы помочь этим детям и reintegrировать их в общество.

503. Для этого власти должны решить юридическую проблему, которая мешает осуществлению программ помощи беспризорникам. Действительно, существуют несоответствия между федеральным и местным законодательством. В 1995 году был принят Федеральный закон «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» от 10 декабря 1995 года (№195), в котором предлагалось предусмотреть особые положения для беспризорников. Эти механизмы защиты и помощи были уточнены в Федеральном законе «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 года (ФЗ120),

касавшемся более конкретно как беспризорников, так и нарушений прав несовершеннолетних. В статьях 3 и 4 данного закона предусматривается, что каждый субъект Федерации должен принять свое собственное законодательство в этой области и исполнять его в собственном социальном контексте. Таким образом, закон 1999 года предусматривает механизмы, аналогичные тем, которые определены законом от 10 декабря 1995 года, обязывающий каждый субъект Федерации разработать и создать свои собственные социальные службы и службы социальной защиты (статья 21, ФЗ195). Получается, что государство издает законы, а субъекты Федерации должны создавать учреждения, их финансировать и осуществлять эту деятельность.

504. В законе 1999 года предусматривается, в частности, создание общей системы из шести типов учреждений, которые будут работать над проблемой беспризорников. В эту систему должны войти территориальные центры помощи детям и семьям, центры психологической и педагогической поддержки населения, центры оказания срочной психологической помощи, социальные центры по делам несовершеннолетних, социальные учреждения для детей и органы опеки детей, которые оказались брошенными своими родителями. Эти различные институты должны были работать согласованно. Однако создается впечатление, что ни одно из положений законов 1995 и 1999 годов не было выполнено. Конечно, некоторые из этих центров были созданы, но система не работает. Этому есть несколько объяснений: во-первых, предусмотрено слишком много структур, и отсутствует координация на местном уровне; во-вторых, почти отсутствует понятие разграничения полномочий между федеральным уровнем, субъектами Федерации и муниципалитетами; наконец, хронически не хватает финансовых и материальных средств. Региональные власти стремятся возложить вину за все это на федеральный центр, подчеркивая, что им не было выделено никакого дополнительного финансирования на осуществление поставленной задачи. Одновременно они перекладывают свои обязательства на муниципалитеты, которые не могут обеспечить нужды брошенных детей.

505. Такие же проблемы возникли при попытках применить Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» от 24 июля 1998 года (ФЗ124). Этот рамочный закон должен был быть осуществлен в регионах, а также быть разъяснен и дополнен законодательством субъектов Федерации. Тем не менее, поскольку не решены проблемы разграничения полномочий, этот закон, хотя и носит принципиальный характер и должен обеспечивать защиту прав детей, до сих пор не выполняется. Дети и, прежде всего, беспризорники, стали основными жертвами этих юридических проволочек, которые мешают исполнению тех прав и положений, которые зафиксированы на бумаге.

506. Такое изобилие норм в сфере законодательства свидетельствует о том, что федеральный центр обеспокоен проблемой беспризорных детей. Несмотря на это никаких радикальных перемен в ситуации так и не произошло. Как нам объяснили, большая часть федеральных законов, касающихся данного вопроса, является рамочными законами и требуют принятия на их основе регионального законодательства, чтобы их выполнять. Однако, по словам

моих собеседников, почти ничего для этого не сделано, ибо эти законы не предусматривают срока для их конкретизации на уровне субъектов Федерации. Судя по всему такой пробел был заполнен благодаря принятию в августе 2004 года Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 22.08.2004 (ФЗ 122) который снял ряд противоречий. Отныне субъекты Федерации должны будут принимать региональные законы, предусматривающие фиксированную расходную часть для финансирования социальных программ, в том числе и тех, которые касаются безнадзорных детей.

507. Надеюсь, что такой шаг вперед позволит добиться коренного перелома ситуации в этой области. Однако, согласно последней информации, которую наши собеседники с Дальнего Востока получили на конец декабря 2004 года, ни один из субъектов Федерации округа не принял регионального закона о предупреждении такого явления как беспризорность и о социальной поддержке детей-сирот. Необходимо ликвидировать такое отставание, поскольку оно ставит под угрозу работу по оказанию помощи детям, находящимся в трудном положении.

508. Помимо вышеизложенных юридических трудностей, российское общество сталкивается с серьезной социальной и моральной проблемой, которая должна быть срочно решена. Я знаю, что это болезненный вопрос, ибо он затрагивает детей, чаще всего сталкивающихся с бытовым насилием, а затем – с насилием на улице. Федеральные и местные власти должны поэтому увеличивать совместные усилия по поиску юридических и материальных решений. Ведь речь идет о будущем детей.

б. Детские дома

509. Во всех регионах имеется несколько государственных детских домов, в которые поступают дети, брошенные своей семьей, или у которых не осталось родственников. Эти учреждения сталкиваются с рядом проблем, связанных с недостаточным финансированием. Трудности усиливаются и в связи с тем, что большая часть детей в детском доме является беспризорниками. Такой поток безнадзорных детей серьезно сказывается на работе этих детских домов, особенно если учесть, что их бюджет при этом не увеличивается. Конечно, некоторую нехватку средств удастся ликвидировать благодаря федеральным или местным инициативам. Но таких усилий оказывается недостаточно, и их необходимо продолжать. Так, например, в Хабаровском крае за последние годы число детских домов, куда поступают малолетние дети (в возрасте до четырех лет), удвоилось.

510. В целом детские дома страдают от недостаточного финансирования и нехватки средств. У некоторых домов здания находятся в очень плохом

состоянии и срочно нуждаются в ремонте. У других не хватает оборудования, или оно ветхое. Однако, несмотря на сохраняющиеся структурные трудности, детские дома все-таки более-менее работают, благодаря, в частности, вниманию и преданности делу со стороны персонала. Я хотел бы здесь подчеркнуть большой личный вклад господина Петрынина, который, несмотря на нехватку средств, обеспечивает работу социального приюта для детей и подростков Хабаровска, которым он руководит. На меня сильное впечатление произвела личность этого человека. Он не жалеет ни времени, ни энергии для того, чтобы помочь детям, которых он нашел на улице, молодым людям в трудном положении, и всем, кто потерял семью. Если бы его не было, многие дети остались бы предоставленными самим себе и опасностям, подстерегающим на улице, были бы лишены любви, заботы и образования. Несмотря на ограниченный бюджет, этот центр работает круглый год: летом дети уезжают в летний лагерь, и у них есть центр в Хабаровске, где они проживают зимой. Надо признать, что здание следовало бы отремонтировать. Но это можно будет сделать только тогда, когда федеральные и местные власти окажут необходимую финансовую поддержку для ремонта и покупки нового оборудования. Я призываю политических руководителей уделить внимание имеющимся материальным проблемам и в срочном порядке найти их решение.

511. Хотел бы еще раз отметить ту теплоту, которую мы увидели у воспитателей, работающих в детских домах, которые мы посетили. Помимо этого, я высоко оценил структуру детского дома в Ханты-Мансийске: учреждение организовано по принципу семейных ячеек. Иными словами, дети распределены по семьям, у каждой семьи есть квартира, а два или три воспитателя играют роль родителей. В саму семью входят, таким образом, около десяти детей разного возраста.
512. Еще одну инициативу следовало бы активно поддержать со стороны федеральных органов власти: помещение детей в приемные семьи. Эту политику на первом этапе начали проводить для того, чтобы справиться с финансовыми трудностями, – содержание ребенка в детском доме стоит от 11 000 до 16 000 рублей в месяц (или от 300 до 435 евро); а на ребенка в приемной семье расходуется примерно 1 300 рублей в месяц (примерно 35 евро)⁷, – а также для того, чтобы создать семейные условия, необходимые для развития ребенка. Исходя из достигнутых результатов, считаю, что эта практика должна быть расширена и распространена. Как мне кажется, она создает хорошие условия для детей, которые могут быть размещены в семьях. Однако для того, чтобы предупредить любые юридические проблемы, необходимо, чтобы законодатель рассмотрел этот вопрос и разграничил полномочия между федеральными и местными органами власти. Особенно важно, чтобы вопрос финансирования таких методов работы также был урегулирован как можно быстрее.

с. Центры для детей-инвалидов

⁷ Эти цифры были предоставлены мне представителями местных НПО Хабаровского края во время нашей встречи.

513. В России в настоящее время имеется около 155 государственных центров и детских домов, в которых размещено примерно 29 000 больных детей и детей-инвалидов. Этим центрам крайне не хватает средств, и у детей очень мало возможностей для занятий в помещениях, которые зачастую давно не ремонтировались. Однако, как я видел, в центре семьи и ребенка «Пеликан» в Екатеринбурге, детям там уделяется много внимания, и персонал стремится компенсировать недостаток финансовых и материальных средств своим вниманием и заботой. Но этого явно недостаточно, и здесь я призываю власти выделить необходимые средства для того, чтобы больные дети росли в условиях, обеспечивающих их развитие.

514. Помимо этого, как я уже часто повторял на первых страницах этого доклада, ситуация в регионах весьма разная, так же, как отличаются и финансовые ресурсы у субъектов Федерации. Когда я, например, посещал в Казани реабилитационный центр для детей-инвалидов, я увидел, что там имеется современное оборудование, и для детей созданы очень благоприятные условия жизни. Этот центр финансируется социальными службами Республики Татарстан. Залы для реабилитации оборудованы очень современно, в классах есть компьютеры. В целом, размещенные там дети и подростки пользуются самым внимательным уходом. В центре не только осуществляется лечение, но и обеспечивается к образованию. К тому же пациенты получают возможность продолжить свое образование в ВУЗе. И после поступления в университет или после начала взрослой жизни бывшие пациенты по-прежнему получают регулярную помощь и заботу.

515. Местные НПО Республики Татарстан действуют согласованно с региональной администрацией. Конкретно, эти действия выражаются в проведении различных мероприятий или закупки оборудования для тех учреждений, которые занимаются детьми, в том числе и для домов инвалидов. Такое сотрудничество – очень хороший пример, которому можно было бы последовать и в других регионах. Концентрация сил и действий может принести лишь положительные результаты в оказании помощи особо уязвимым детям.

d. Центры содержания и центры перевоспитания для несовершеннолетних правонарушителей

516. Вопрос о несовершеннолетних правонарушителях всегда очень сложный, причем во всех странах. Заключение в тюрьму подростка всегда очень тяжелое решение, которое повлияет на судьбу осужденного лица. Тем не менее, когда подростка подозревают в совершении преступления или серьезного правонарушения, то в отношении его должно совершиться правосудие. Наряду с колониями и центрами временного содержания несовершеннолетних в Российской Федерации имеются центры содержания под стражей или ИВС для подростков. Действительно, очень важно, чтобы несовершеннолетних отделяли от взрослых заключенных, и это тем более важно в контексте содержания под стражей. К сожалению, материальные условия в ИВС для несовершеннолетних правонарушителей также являются тяжелыми, как и в ИВС для взрослых.

517. Наряду с этим, существуют исправительные центры, куда подростков помещают на основе административного решения. Я посетил один такой центр в Иркутске. Условия, в которых живут дети, тяжелые, да и состояние самих зданий оставляет желать лучшего. Однако, несмотря на столь неблагоприятные условия, я увидел, что персонал очень внимательно относится к детям и подросткам. Помимо ежедневных занятий в школе для них организуются различные мероприятия, призванные преодолеть однообразное существование в закрытом пространстве, и по мере возможности оживить их жизнь. В центре существуют мастерские для практических занятий, огород, организуются спортивные мероприятия. В этом учреждении имеется большое футбольное поле, и я был рад увидеть, что трудным подросткам не приходится 22 или 23 часа в сутки проводить в тесных камерах. Действительно, важно, чтобы с того самого момента, когда приходит в действие административная или судебная машина, задуматься о реинтеграции несовершеннолетних после отбытия ими наказания, независимо от того, в каком правонарушении или преступлении они были признаны виновными.

518. Поэтому я еще раз призываю власти выделить ИВС и другим пенитенциарным учреждениям для несовершеннолетних правонарушителей дополнительные финансовые и материальные средства.

519. Несмотря на внимание, уделяемое детям и особенно самым уязвимым из них, главными проблемами остаются финансовые и материальные. Все типы учреждений страдают от недостатка средств, что мешает преданному своему делу персоналу предоставлять детям все то, в чем они нуждаются, а самое главное – обеспечивать такую деятельность, которая необходима для **их** исправления и развития личности.

520. Помимо этого, как подчеркивали представители НПО, с которыми я встречался в разных регионах, отсутствие глобальной программы в отношении детей затрудняет задачу работников этой сферы. Я считаю, что крайне важно подчеркнуть, что, несмотря на значительные усилия разных участников, этой работе можно было придать новый масштаб, благодаря лучшей координации разных направлений политики в отношении детей и подростков и через лучшую организацию.

3. Пенсионеры, инвалиды и ветераны в условиях социальной реформы

521. К самым важным реформам, осуществляемым в Российской Федерации, относится реформа пенсий и пособий. Эта реформа призвана положить конец той системе, которая существовала в Советском Союзе и продолжала действовать до сих пор. Сохраняя систему пенсий через распределение, власти стремятся ввести систему выплаты части пенсий на основе накопительного принципа. Одновременно, как об этом уже говорилось, недавно начала осуществляться другая реформа. Она предусматривает ликвидацию большей части льгот, которые ранее предоставлялись пенсионерам, ветеранам и

инвалидам, а также некоторым другим категориям населения, и заменить их единовременными выплатами, которые будут добавляться к их ежемесячной пенсии.

522. Эта реформа, направленная на модернизацию российской социальной системы и полное изменение тех принципов, на которых она зиждется, была утверждена в 2004 году в знаменитом отныне законе ФЗ 122, и должна вступать в силу постепенно, начиная с 1 января 2005 года. С этой реформой связан целый ряд проблем, которые не ограничиваются созданием новой модели социального обеспечения, а затрагивают самые уязвимые категории общества, то есть пенсионеров, ветеранов, инвалидов войны и труда.
523. Каждый пятый житель России является пенсионером. Обычный возраст выхода на пенсию установлен на уровне 60 лет для мужчин и 55 для женщин. Кстати, женщины представляют более 65% всех пенсионеров. Такой разница объясняется тем, что женщины раньше выходят на пенсию, и у них выше продолжительность жизни: в 2003 году – 59 лет у мужчин и 72 года у женщин.
524. С 1991 по 1993 год пенсии потеряли половину своей стоимости в результате инфляции и отсутствия их индексации с учетом повышения стоимости жизни. Одновременно инфляция поглотила те скромные накопления, которые многие собирали на протяжении всей жизни. Получилось так, что средний уровень пенсий на середину 1995 года находился ниже уровня бедности. Кроме того, в то время пенсии выплачивались с задержкой в несколько месяцев.
525. На протяжении всех 1990-х годов пенсионеры, инвалиды и ветераны стали жертвой сильного обнищания, которое повергло значительную часть этой категории населения в крайне бедственное положение. Новая девальвация рубля во время кризиса 1998 года еще больше усугубила финансовое и материальное положение этих уязвимых групп населения. В конце 1999 года реальный средний доход снизился примерно на 15% по сравнению с предыдущим годом, несмотря на выплаты задолженностей по зарплатам и пенсиям незадолго до парламентских выборов.
526. Многие пожилые люди, проработавшие всю жизнь и рассчитывающие на получать достойную пенсию, оказались вынуждены продолжать работать, для того чтобы обеспечить свои минимальные потребности. Это касается более 25% пенсионеров, доля женщин среди которых имеет тенденцию постоянно увеличиваться.
527. Экономические реформы, предпринятые начиная с 1999 года, и рост экономики способствовали общему улучшению ситуации. Пенсии стали регулярно выплачиваться, согласно собранной нами информации они постоянно повышаются и индексируются с учетом роста стоимости жизни. Однако жизненные условия у пожилых людей по-прежнему достаточно тяжелые. Число российских граждан, живущих ниже уровня бедности, уменьшилось по официальным данным до 17,5% населения на начало 2004 года⁸ (с 25% в 2000 году), тем не менее эта цифра вызывает

⁸ Сообщение пресс-службы Правительства РФ от 22 декабря 2004 года.

обеспокоенность, так как большинство в этой группе составляют пенсионеры.

528. Попавшие под пресс экономического кризиса и трудностей, связанных с переходным периодом, пенсионеры, а также инвалиды и ветераны, до сих пор получали натуральные льготы или услуги. Квартирная плата для них частично или полностью оплачивалась государством, также как и коммунальные услуги (электричество и вода). Транспорт в городах и пригородах больших городов был бесплатным. Льготникам предоставлялось бесплатное медицинское обслуживание, а также лекарства по умеренным ценам.
529. Реформа направлена на то, чтобы ликвидировать существующие натуральные льготы и заменить их денежными пособиями, в результате чего она и была названа «реформой по монетизации льгот». Отныне для всех пенсионеров предусматривается ежемесячная выплата в 456 рублей (примерно 16 долларов). Согласно последней информации, эта сумма в ближайшее время будет увеличена на 200 рублей. Такие пособия позволят этой группе населения оплачивать медицинские услуги через специальное социальное страхование, предусмотренное для этой категории населения, а также оплачивать транспорт и водо- и электроснабжение, которые уже не будут компенсироваться государством. И если сам дух реформы правильный, поскольку логично, что в развитом и ответственном обществе граждане получают деньги, и уже сами решают, как их расходовать, я хотел бы привлечь внимание к ряду моментов, которые представляются мне принципиальными и свидетельствуют о непродуманности некоторых аспектов реформы. Судя по всему, она не встретила единодушной поддержки со стороны общественности. Так, например, во время посещения металлургического завода в Нижнем Тагиле я стал свидетелем острых дебатов между представителями профсоюзов и руководством завода. Руководители заявляли, что они всячески поддерживают реформу и ликвидацию ранее существовавших льгот. Представители профсоюзов заявляли, что они против реформы, требуют сохранения основных социальных достижений, таких как финансирование яслей, детских лагерей, школ и медицинского обслуживания за счет дотаций предприятия.
530. Прежде всего, я хотел бы подчеркнуть низкий уровень денежного пособия, предусмотренного в качестве компенсации отмены натуральных льгот, и особенно то, что никак не предусматривается его индексация пособия с учетом роста стоимости жизни. А ведь инфляция является таким фактором, который нельзя не принимать во внимание. Однако некоторым категориям населения будет предоставлено более высокое пособие. Так, например, лица, награжденные звездой Героя России и Героя Советского Союза, будут получать 3 500 рублей (120\$), инвалиды войны 2 000 рублей (70\$), ветераны войны 1 500 рублей (53\$). Что касается инвалидов, то им будет выплачиваться от 800 рублей (28\$) до 1 400 рублей (48\$), то есть общая пенсия будет ниже прожиточного минимума. Все это достаточно маленькие суммы.
531. Пенсионеры, инвалиды и нетрудоспособные лица открыто выражают свои опасения в связи с тем, что ухудшатся их жизненные условия, и практически они рискуют быть исключенными из жизни общества. Некоторые подчеркивают, что они будут не в состоянии оплачивать лекарства, которые

они ранее покупали по льготным ценам, а теперь будут вынуждены оплачивать их полную стоимость. Выплата тех сумм, о которых говорилось, не дает достаточной гарантии, ибо, по мнению моих собеседников, эти деньги не компенсируют отмену льгот. Уязвимые группы населения уже невероятно пострадали от фактической ликвидации бесплатного медицинского обслуживания. Многие из них исключены из системы эффективного медицинского обслуживания либо потому, что у них нет денег, либо потому, что они не могут ждать днями и ночами консультации у врача. Ликвидация натуральных льгот означает рост социальной незащищенности и может привести к осложнению уже и так тревожной ситуации. Это подтвердили нам и профсоюзы.

532. Я вспоминаю встречу в областном госпитале для инвалидов и ветеранов войны в Екатеринбурге. Благодаря начальнику госпиталя, господину Семену Спектору я смог встретиться примерно со 100 пациентами этого учреждения. Здесь лечатся как ветераны Великой Отечественной войны, так и последующих военных конфликтов, в том числе и ветераны военных действий в Чеченской Республике. Эти люди, многие из которых серьезно пострадали, проявляли большое беспокойство и нервозность в отношении грядущей реформы. Я видел перед собой людей, которые больше никому не верят, за исключением своих врачей. За полгода до вступления реформы в силу их так ни о чем не проинформировали. Мой визит проходил как раз в тот момент, когда по телевизору освещали дискуссии, имеющие место во всем российском обществе.
533. Наконец, с этой реформой связан еще один важный вопрос, а именно ее финансирование. Система натуральных льгот и услуг финансировалась из средств федерального бюджета. Отныне, согласно новому закону, пособия, заменяющие ранее существовавшую систему, должны выплачивать регионы. Однако эта передача полномочий и ответственности, судя по всему, не сопровождается передачей финансовых средств. Можно опасаться углубления неравенства между регионами. Ведь из 89 субъектов Федерации лишь около десятка административных образований являются донорами и вносят вклад в федеральный бюджет. Подавляющее большинство субъектов РФ зависит от средств, выделяемых федеральным бюджетом, который перераспределяет доходы. Я почувствовал, что те губернаторы, с которыми я смог побеседовать, испытывают беспокойство в отношении реализации реформ.
534. Сейчас я узнал, что реформа, хотя официально и принята, по-прежнему вызывает много дискуссий в российском обществе и среди политических руководителей. Важное значение имеют заявления господина Владимира Путина, который взял на себя официальное обязательство следить за улучшением положения пожилых людей, и я знаю о тех усилиях, которые были предприняты начиная с 1999 года, для того чтобы преодолеть наследие 90-х годов. Для того, чтобы улучшить социальное положение и покрыть расходы, порождаемые такой политикой, я призываю Российскую Федерацию обратиться к дополнительным средствам, в том числе к тем, что могут предоставляться Советом Европы. В этом контексте, вступление РФ в Банк развития Совета Европы стало бы наиболее полезным.

XIV. ВНЕСУДЕБНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

1. Институт уполномоченного по правам человека (омбудсмана)

а. Уполномоченный по правам человека в России и будущее этого института

535. Существование института Уполномоченного по правам человека в России было закреплено Конституцией Российской Федерации от 12 декабря 1993 года (статья 103). В Конституции предусматривается также, что задачи и полномочия омбудсмана должны определяться в федеральном конституционном законе, что, безусловно, свидетельствует о том значении, которое придается этому институту авторами Основного закона. Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека Российской Федерации» № 1-ФКЗ был принят 26 февраля 1997 года, и первый омбудсман (уполномоченный по правам человека) был избран в мае 1998 года.

536. В законе предусматривается, помимо прочего, что уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав и свобод, совершенствованию законодательства Российской Федерации в области прав человека и гражданина (статья 1). Сам институт российского омбудсмана вписывается в классическую модель, наиболее распространенную в Европе, то есть является институтом парламентского контроля над функционированием государственных органов. К омбудсману обращаются физические или юридические лица, которые жалуются на действия или бездействие государственных органов. Омбудсман содействует восстановлению нарушенных прав человека и совершенствованию содержания законодательных или нормативных актов, действующих в России.

537. С самого начала своего пребывания в должности я поддерживал тесный контакт с федеральным Уполномоченным Российской Федерации, моим естественным партнером в России, как я это делал и в отношении других государств-членов. У меня были очень хорошие контакты с господином Олегом Мироновым, и они продолжились и даже углубились с новым Уполномоченным по правам человека господином Владимиром Лукиным, который любезно помогал мне во время организации этого визита и сопровождал меня на некоторых его этапах.

538. Где бы мы ни были, я видел интерес граждан к этому институту и надежду, которую с ним связывают. При этом огромная территория России не позволяет федеральному омбудсману надеяться, что он один сможет охватить все потребности граждан, нуждающихся в помощи и совете со стороны государственного института, которому поручено защищать их права. Поэтому я самым горячим образом приветствовал создание института уполномоченных по правам человека в российских регионах. Сама эта тенденция связана с вышеуказанным законом № 1-ФКЗ, в котором статьей 5 предусмотрено, что в субъектах Российской Федерации может быть учрежден пост уполномоченного по правам человека.

539. Считается, что советский режим не приветствовал судебные процедуры, предпочитая, чтобы достигались мировые соглашения в основном после вмешательства вышестоящих инстанций. Поэтому люди предпочитали жаловаться в те органы, которые действительно могли быстро решить их проблему. В первую очередь это были партийные органы, больше известные как райкомы и обкомы. Однако после ликвидации этих органов большая часть населения потеряла эту естественную и традиционную инстанцию, в которой реально решались проблемы. По мнению моих собеседников, с исчезновением парткомов многие граждане больше не знали куда им обращаться, где искать правды. Действительно, тропинка к судам еще не очень проторена, в том числе и в связи с длительностью процедур и высокой стоимостью процесса. Именно в этом контексте может и должен действовать такой институт, как Уполномоченный по правам человека, сам дух которого очень близок к тому, в чем чувствует сегодня нехватку российский гражданин.
540. Однако федеральный омбудсман находится в Москве и занимается вопросами федерального порядка, и совершенно естественно, ему трудно, а порой даже невозможно эффективно рассматривать все жалобы из регионов. При этом региональный омбудсман не только находится поблизости, но самое главное, знает местную специфику и поэтому может помочь быстро и комплексно.
541. Совет Европы всегда поддерживал институт омбудсмана и старался поощрять его развитие, в том числе и на региональном уровне. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы (КМРВЕ) принял рекомендации⁹ об основных характеристиках регионального омбудсмана, а также провел серьезную работу с представителями различных регионов государств-членов, для того чтобы наиболее эффективным образом создавать такие институты.
542. Как Комиссар по правам человека я уделяю особое внимание развитию института региональных омбудсманов в Российской Федерации. Так, например, я разработал в сотрудничестве с Европейской Комиссией специальную программу, цель которой – содействовать созданию этого института в российских регионах и поддерживать его развитие. Кстати, в рамках данного визита я организовал с помощью федерального Уполномоченного по правам человека и соответствующих регионов два семинара, посвященных омбудсману. Первый семинар состоялся в Иркутске при активном содействии губернатора области господина Бориса Говорина, которого я благодарю за ценную помощь. Данный семинар позволил нам собрать в Иркутске представителей 17 регионов Сибири и Дальнего Востока и постараться объяснить ту помощь и пользу, которую может принести региональный омбудсман своему региону. Второй семинар состоялся в Грозном с целью помочь Чеченской республике помочь Чечне создать такой институт защиты прав человека. В этой связи я удовлетворен тем, что через 10 дней после нашего отъезда из Грозного Президент Чеченской Республики господин Алу Алханов принял решение создать временный пост временного

⁹ См. следующие документы КМРВЕ: Резолюция 80 (1999) и Рекомендация 61 (1999) «О роли местных и региональных уполномоченных по правам человека/омбудсменов в защите прав граждан», Резолюция 191 (204) и Рекомендация 159 (2004) «О региональных уполномоченных по правам человека: орган на службе прав граждан».

омбудсмана до выборов местного парламента, поскольку только парламент может официально создать такой институт. Я надеюсь, что и Иркутская область, и другие регионы последуют этому примеру.

543. Деятельность защитников прав человека, парламентариев и региональной администрации, а также Совета Европы обеспечили быстрое развитие этого института на региональном уровне. Таким образом, на сегодняшний день омбудсмены имеются в 31 субъекте Федерации, что свидетельствует о положительной тенденции. Я очень много работал с региональными омбудсменами и должен выразить восхищение тем, что за такое короткое время удалось создать настоящее сообщество Уполномоченных по правам человека. Это отважные, полные энтузиазма и очень активные люди, приверженные идеалам прав человека. В первый раз я встречался со всеми Уполномоченными в апреле 2002 года в Вильнюсе, куда я пригласил их принять участие в Круглом столе европейских омбудсменов. Затем мы много работали вместе на протяжении этих лет, и я был рад принять их в Страсбурге в марте 2004 года. Знаменательно, что господин Лукин, после избрания на пост Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, свой первый визит за границу нанес в Совет Европы в сопровождении региональных омбудсменов.
544. Первые шаги института региональных омбудсменов свидетельствуют, что население быстро приняло этот орган и стало считать его своим, и в кратчайшие сроки он стал важным и полезным. Во время визита я лично мог убедиться, каким уважением пользуются омбудсмены в регионах, которые я посетил, и какие надежды с ними связывают. Так, например, Уполномоченный по правам человека в Свердловской области госпожа Татьяна Мерзлякова и Уполномоченный по правам человека Республики Татарстан господин Рашид Вагизов в настоящее время являются центральным звеном в деятельности по защите прав человека в своих регионах. Их знают и признают как НПО, так и региональные органы власти – а в этом и есть роль омбудсменов. Уполномоченный по правам человека в Краснодарском крае господин Козицкий работает немногим более года. Но и в этом случае он осуществляет важную деятельность по утверждению и повышению авторитета омбудсмана.
545. Важно отметить, что сегодня Российская Федерация является государством-членом, у которого самое большое число региональных омбудсменов, и это серьезное достижение. С другой стороны, Россия является страной, в которой больше всего регионов. Поэтому нельзя останавливаться на достигнутом. Напротив, я считаю, что очень важно, чтобы этот институт и далее развивался.
546. Одновременно следует отметить, что парламентарии в субъектах федерации создали институты уполномоченных по правам человека, обладающими разными полномочиями, условиями назначения, задачами, которые, к тому же, отличаются от федерального уполномоченного. И хотя каждый регион, разумеется, может предусматривать свои собственные полномочия и положения для своего омбудсмана с учетом региональной специфики, было бы правильным, чтобы любой региональный орган отвечал определенным общим требованиям, для того чтобы гарантировать общую и эффективную

деятельность. В самом деле, необходимо, чтобы условия назначения омбудсмана обеспечивали его полную независимость, то есть он должен избираться региональным парламентом. При этом у регионального омбудсмана должна быть возможность контролировать как региональные, так и муниципальные органы власти.

547. Кстати, недавно я получил весьма тревожные сигналы из Московской области. Дума Московской области изменила областное законодательство об омбудсмане и внесла новое положение, позволяющее снять его с этого поста путем вынесения вотума недоверия. Такие изменения были внесены после нескольких критичных докладов со стороны действующего омбудсмана. Надеюсь, что между этими двумя событиями нет никакой причинно-следственной связи, и что Дума внесла изменения не для того, чтобы расправиться с нынешним омбудсманом. Если же дело обстоит иначе, то это – досадный прецедент, способный нанести ущерб институту Уполномоченного по правам человека.

548. В целом представляется, что федеральный уполномоченный по правам человека и региональные уполномоченные должны были бы, в принципе, осуществлять свои полномочия на взаимодополняющей основе. Омбудсман, обладающий полномочиями действовать в отношении региональной администрации, должен иметь возможность передавать дело своему федеральному коллеге, если речь идет о вопросе федеральной компетенции, и наоборот. Для этого было бы целесообразно предусмотреть разработку и заключение конкретных соглашений по межорганизационному сотрудничеству.

549. Ключом к успеху такого института как омбудсман могли бы стать однородность и гибкость. Такую задачу можно было бы реализовать благодаря принятию на федеральном уровне рамочного закона, в котором излагались бы общие принципы института регионального омбудсмана, или через внесение изменений в существующий закон № 1-ФКЗ.

2. Совет по развитию институтов гражданского общества при Президенте Российской Федерации (Президентский совет)

550. Еще одним важнейшим органом, занимающимся защитой прав человека, является Президентский совет. Это новое название уже хорошо известного органа. Речь идет о бывшей Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации, которая была трансформирована в ноябре 2004 года. Комиссия выполняла важную задачу, а именно консультировала Президента по вопросам прав человека, поскольку Президент, согласно Конституции, является гарантом прав граждан.

551. Должен отметить ту важную роль, которую сыграла Комиссия в российском обществе, ибо это был первый орган по защите прав человека, созданный в России. Состав Комиссии также был важен, поскольку в нее входили представители гражданского общества, в том числе самые авторитетные и самые активные представители НПО, занимающиеся защитой прав человека.

Члены Комиссии назначались Президентом Российской Федерации.

552. Говоря о Комиссии, я не могу не сказать о ее Председателе – госпоже Элле Памфиловой, которая сопровождала нас протяжении всего визита, и принимала активное участие как в его подготовке, так и в осуществлении. Это – человек, который посвятил себя правам человека, и который вносит своей работой вклад в реальное их осуществление в России. На меня произвело сильное впечатление то огромное уважение и популярность, которыми пользуется госпожа Памфилова у своих сограждан. Где бы мы ни побывали, председателя Комиссии всегда узнавали, будь то в больницах, военных частях, в тюрьмах или школах. Везде граждане стремились обратиться к ней и поделиться своими проблемами и трудностями, а это очень добрый знак для любого защитника прав человека.
553. То, что у Комиссии есть право собирать информацию и рассматривать жалобы граждан и НПО, а на их основании принимать рекомендации, обеспечивает ей определенную силу. Помимо этого, я знаю уже длительное время некоторых членов этой Комиссии и сам факт их участия в ее работе свидетельствует о серьезности этого органа. Кроме того, тот факт, что это президентская Комиссия, тоже немаловажен. Меня информировали, в том числе и члены Комиссии, что регулярно проводятся встречи с Президентом. Во время этих встреч члены Комиссии могут обмениваться мнениями по текущей ситуации и излагать свои взгляды, иногда весьма критические, что также представляется мне положительным.
554. Как я уже сказал, недавно Комиссия была преобразована в Совет, и этому Совету были доверены еще более ответственные задачи по развитию гражданского общества в России. Надеюсь, что Совет не потеряет решимости и ангажированности бывшей Комиссии, и будет активно продолжать начатую работу.
555. Помимо этого, во многих российских регионах существуют комиссии по правам человека при губернаторах или региональных администрациях. Я встречался с представителями некоторых из них, в частности, с комиссией Иркутской области. Как мне кажется, в тех регионах, где нет органа регионального омбудсмана, роль комиссии особо важна, поскольку на ее плечи возлагается весь объем работы по контролю за соблюдением прав человека. Я призываю местные власти установить самое прямое сотрудничество с региональными комиссиями. При этом существование региональных комиссий не должно рассматриваться как препятствие на пути создания института регионального омбудсмана. Оба этих органа взаимодополняемы и не ведут к соперничеству между собой.

3. Неправительственные организации

556. На всем протяжении этого доклада я много говорил о гражданском обществе и неправительственных организациях. Для меня это естественные собеседники и партнеры. Действительно, подлинная демократия сильна именно участием граждан, их вовлеченностью в жизнь своей страны, их активной гражданской

позицией. Это особо важно для новых демократических стран, поскольку эти общества переживают быстрые и глубокие перемены, и властям нужна помощь населения для успеха этих преобразований.

557. В российском обществе развито общественное движение, и Россия может этим гордиться. Большое число российских НПО известно далеко за границами своей страны и даже Европы. Такие названия как «Мемориал», «Гражданское содействие», Московская хельсинская группа, Комитет солдатских матерей не нуждаются в дополнительных представлениях, поскольку они пользуются известностью и уважением. Я уже длительное время работаю с моими российскими друзьями из этих организаций, и на меня всегда производило большое впечатление качество их работы, их широкая душа и огромная любовь к своей стране. Я чувствую это каждый раз, когда беседую с ними. Этот визит позволил мне лучше понять, что Россия не ограничивается Москвой и Санкт-Петербургом в области развития общественных объединений, точно также как и в области развития экономического и культурного.
558. Действительно, я встречался с представителями НПО во всех регионах. Многие региональные организации выполняют на местах важнейшие задачи, будь то помощь детям, мониторинг положения в пенитенциарных учреждениях или другим направлениям деятельности. Я разговаривал с лицами, которые занимаются добровольной общественной работой помимо своей основной работы, причем делают это совершенно бесплатно, стремясь улучшить жизнь там, где они живут. И это равнодушное отношение к жизни всегда производило на меня огромное впечатление в России: думаю, что это связано с давними традициями, которые нашли столь образное отражение в великой русской литературе. Эти традиции чувствуются везде и составляют саму основу общества.
559. Однако в беседах я почувствовал у своих собеседников обеспокоенность в связи с состоянием отношений между властью и НПО, особенно как они складываются в последние годы. Создается впечатление, что некоторые НПО испытывают на себе давление, даже угрозы, причем это явление еще больше чувствуется в регионах. Подобные действия, как говорят, в большинстве случаев являются следствием той критики, которую НПО высказывают в отношении того или иного органа управления.
560. Я думаю, что это неприемлемо и что работа на благо общества не должна подвергаться давлению, а на ее пути нельзя чинить препятствия. Само общество и его руководители должны понять важность построения гражданского общества и сотрудничать с его представителями.
561. Не бывает отношений ровных, спокойных и тихих. Диалог между властью и гражданским обществом иногда может выливаться в дискуссии и даже в противостояние, но такой диалог необходим, поскольку обе эти стороны руководствуются одним стремлением, а именно – служить своей стране. Поэтому никакие расхождения не должны приводить к разрыву диалога и к появлению подозрений. Надеюсь, что российские власти будут самым тесным образом сотрудничать с НПО, а НПО со своей стороны будут готовы к

диалогу и к совместной работе.

562. Ни одна демократия не может обойтись без критического мнения неправительственных организаций, поскольку они представляют гражданское общество и являются подлинными индикаторами общественного мнения.

563. Я могу также уверить НПО, что в лице Комиссара по правам человека они всегда будут находить привилегированного партнера и внимательного собеседника.

XV. Выводы и рекомендации

564. За последние пятнадцать лет Российская Федерация осуществила крупномасштабные перемены. Комиссар считает необходимым приветствовать предпринимаемые усилия, но при этом подчеркивает, что некоторые реформы не были завершены и что имеется еще немало проблем в их реализации. Для того, чтобы помочь российским властям решить их как можно быстрее, Комиссар, в соответствии со статьей 8 Резолюции (99) 50, рекомендует:

1. В области правосудия и ситуации в правоохранительных органах:

- Продолжать начатую судебную реформу и увеличивать финансовые и материальные усилия в поддержку юридических профессий и судов; Сократить сроки вынесения судебных решений, в том числе путем набора дополнительных судей; Способствовать реформе вспомогательных профессий правосудия, которые, как об этом свидетельствует пример судебных приставов и адвокатов, повышают эффективность системы правосудия.
- Усилить независимость системы правосудия и судей, в частности, через принятие конкретных сильных мер, направленных на четкое разграничение между исполнительной и судебной властями.
- Обеспечивать более высокий уровень профессиональной подготовки сотрудников системы правосудия и распространять среди российских граждан более полную информацию о реформе, для того чтобы добиться доверия к правосудию и изменить к нему отношение людей.
- Улучшить условия содержания в различных учреждениях лишения свободы; Обеспечивать основные потребности находящихся под стражей лиц, улучшая санитарные условия, качество и количество еды, предоставляя тем заключенным, которые этого пожелают, возможность трудовой деятельности; Облегчать свидания между родственниками и заключенными в СИЗО; Улучшить и модернизировать медицинское обслуживание в СИЗО и в колониях, и обеспечить медицинские отделения необходимым оборудованием для борьбы с болезнями, в первую очередь с туберкулезом и СПИДом.
- Провести ремонт или реконструировать старые здания тюрем, в частности, изоляторы временного содержания (СИЗО).
- Развивать процедуру содержания под стражей и содержания в ИВС и ввести регулярный медицинский осмотр при поступлении, а затем при выходе лиц из учреждений лишения свободы; Поощрять альтернативные меры в отношении заключения под стражу.
- Вести решительную борьбу с насилием и жестоким обращением со стороны милиции; Обеспечить хорошую подготовку сотрудников правоохранительных органов; Повысить зарплату милиционерам; Обеспечить их необходимым оборудованием для выполнения своих обязанностей; Формировать их положительный образ в российском обществе.

- Устранить любую вероятность коллизии между законом № 144-ФЗ от 12 августа 1995 года «Об оперативно-следственной деятельности» и Уголовно-процессуальным кодексом.
- Твердо и решительно бороться с коррупцией, которая царит в целом ряде областей государственного управления.

2. В области защиты национальных меньшинств и борьбы с ксенофобией:

- Продолжать усилия по обеспечению прав меньшинств; Развивать образование на национальном языке и для этого удовлетворять потребности школ в педагогических материалах, учебниках и обеспечивать профессиональную подготовку учителей.
- Рассмотреть возможность распространить законодательство о коренных малочисленных народах Севера, Сибири и Дальнего Востока на те меньшинства, которые насчитывают более 50000 человек и которые исключены из сферы действия этого законодательства в силу своей численности.
- Следить за полным выполнением соглашений, подписанных между представителями малочисленных коренных народов Севера и нефтяными компаниями.
- Усилить борьбу с ксенофобией, антисемитизмом и всеми другими формами расизма; Ужесточить наказания в отношении тех, кто совершает преступления ксенофобного, антисемитского или расистского характера; Строго наказывать политических руководителей, которые распространяют заявления расистского, антисемитского и ксенофобного толка; Активно бороться с практикой представителей органов местных самоуправления, которые осуществляют дискриминационные действия в отношении лиц, принадлежащих к определенным категориям (выходцы с Кавказа, мигранты...)
- Найти юридические и политические решения в отношении ситуации иностранцев, на протяжении многих лет проживающих в России и интегрированных в российское общество, для того чтобы создать для этих лиц правовые рамки жизни и бороться с нелегальной занятостью.
- Соблюдать права лиц, обращающихся с просьбой об убежище и особенно лиц при их высылке за границу; Улучшать условия содержания иностранцев, находящихся в центрах административного лишения свободы.
- Совершенствовать законодательство с целью упрощения порядка выдачи и правового урегулирования в отношении миграционной карты.
- В срочном порядке найти решение ситуации, касающейся лиц без гражданства, бывших советских граждан, которые могут претендовать на российское гражданство, а также для тех, которые по различным причинам не смогли получить гражданство в момент вступления в силу первого Закона О гражданстве от 1991 года; Ускорить и создать единообразные условия для

процедуры получения гражданства; Борьбаться с практикой некоторых региональных или местных органов власти, которые искаженным образом толкуют законы.

- Положить конец практике властей Краснодарского края в отношении турок-месхетинцев и применять действующее законодательство; Найти глобальное решение тем проблемам, с которыми сталкиваются турки-месхетинцы в Краснодарском крае.

3. О положении в Чеченской Республике

- Активно бороться с такими преступлениями, как исчезновение людей в Чеченской Республике; Проводить эффективные расследования для выяснения обстоятельств преступлений, выявлять совершивших их лиц и привлекать их к суду; Положить конец операциям по «зачисткам» и ночным рейдам, которые приводят к сохранению атмосферы отсутствия безопасности.
- Начать и поддерживать процесс экономического восстановления Республики, для того чтобы обеспечить мир и постепенное возрождение разрушенной экономики; Борьбаться с фактами коррупции, которые, судя по всему, весьма распространены в Чеченской Республике, для того чтобы установить отношения доверия между чеченским населением и местной администрацией.
- Содействовать, по мере возможности, необходимой работе по примирению, которая должна идти в самом чеченском обществе;
- Реабилитировать в российском обществе образ чеченцев и выходцев с Кавказа в целом.

4. О вопросах, связанных с реальным соблюдением прав человека в вооруженных силах

- Улучшить условия жизни офицеров и рядовых военнослужащих; Следить за качеством питания во всех подразделениях вооруженных сил; Модернизировать и оборудовать медицинские службы в армии и обеспечить регулярный доступ к медицинскому обслуживанию для всех военнослужащих.
- Активно бороться против «дедовщины» и практики рабского использования военнослужащих; Предусмотреть серьезные наказания в отношении тех, кто осуществляет подобную практику.
- Соблюдать право на реальную альтернативную службу, как это предусмотрено статьей 59 Конституции.

5. В области свободы слова

- Гарантировать свободу прессы и свободу выражения собственного мнения, сохранив без изменений Закон о СМИ от 1991 года; Борьба с терроризмом не должна приводить к ограничению свободы слова в СМИ.

6. В социальной сфере и в сфере защиты уязвимых групп

- Срочным образом решать проблемы, возникшие в связи с реформой здравоохранения; Обеспечить более полную оплату лекарств, для того чтобы самые малоимущие имели к ним доступ;
- Ускорить ремонтные работы и модернизацию больниц, снабдив их новым современным оборудованием; Бороться с практикой некоторых учреждений, отказывающихся оказывать бесплатные услуги, несмотря на их прямую обязанность.
- Соблюдать обязательства в отношении прямых и косвенных жертв Чернобыльской катастрофы; В полной мере финансировать проекты по оказанию медицинской и материальной помощи пострадавшим лицам; Финансировать программы реабилитации пострадавших территорий.
- Активно бороться против насилия в отношении женщин, особенно в контексте бытового насилия; Создать для женщин – жертв избиений, специальные структуры для размещения, что могло бы помочь жертвам подать жалобу; Вести разъяснительную работу в правоохранительных органах и среди представителей судебной системы.
- Продолжать усилия по борьбе с торговлей людьми; Принять закон, который бы дал юридическую основу для борьбы с торговлей людьми и позволил бы вести такую борьбу более эффективно.
- Срочно рассмотреть проблемы, связанные с беспризорными детьми; Ликвидировать несоответствия между федеральными и региональными законодательством, что мешает продвижению вперед в этой области; Разграничить полномочия и финансировать программы, предусмотренные законом.
- Найти срочные решения касательно положения пенсионеров, которые в большинстве своем переживают сильное обнищание.
- Рассмотреть возможность вступления Российской Федерации в Банк развития Совета Европы.

7. Об органах защиты прав человека

- Принять, в условиях развития института региональных Уполномоченных, рамочный закон, который бы содержал более точное определение общих полномочий и обеспечивал единообразие этого института.
- Продолжать и развивать диалог и сотрудничество с гражданским обществом, и в частности, с неправительственными организациями.

В соответствии со статьей 30(f) Резолюции (99) 50, настоящий доклад направляется в Комитет Министров и в Парламентскую Ассамблею.